

Formación de gobierno, democracia consensual y polarización de las elites: el caso vasco*

Government's constitution, consociational democracy and elite's polarization: the Basque case

Consuelo LAIZ CASTRO

Dpto. Ciencia Política II
Universidad Complutense de Madrid
laiz@cps.ucm.es

Recibido: 1-9-02
Aceptado: 2-4-03

RESUMEN

¿Sobrevive la democracia consociativa en el País Vasco? A partir de la democracia de consenso y sus rasgos, nos preguntamos por los problemas que surgen en la formación de los gobiernos de este tipo de democracias, cuando los conflictos de la sociedad se vuelven compartimentos estancos, a la par que las posiciones de las elites políticas se polarizan. El sistema electoral proporcional, el sistema de partidos multipartidista y una cultura política fragmentada nos aportan las variables propias de las sociedades con hondas fracturas, necesitadas de un modelo de democracia consensual. Pero ello requiere que las elites políticas y los dirigentes sociales tengan la voluntad de mantener la cohesión del sistema y propiciar los pactos necesarios para integrar a los distintos grupos y realizar la función de gobierno. Si esto no se alcanza, el resultado más probable es la inestabilidad o incluso el bloqueo, de la vida política. Por otra parte, la variable de la violencia complica el cuadro al influir en la formación del gobierno, sus estrategias y posibles alianzas.

PALABRAS CLAVES

Elecciones, gobiernos, Democracia de consenso, fracturas de la sociedad, elites, Sistemas electorales, Partidos políticos

ABSTRACT

Does the democracy consensus-model survive in the Basque country? Taking as a base of the consociational democracy and its features, we wonder about the problems which arise in the constitution of the governments of this type of democracies, when the cleavages of the society become tight compartments and, at the same time, the positions of the political elite polarize. The proportional electoral system, the multiparty system and a political culture broken into fragments give us the specific variables of the societies with deep cleavages, which should need a consensus-model of democracy. But this way requires that the political elite and the social leaders have the will to maintain the cohesion of the system and to propitiate the necessary pacts in order to integrate to the different groups and to carry out government's function. If this is not reached, the most probable result is the uncertainty or

KEY WORDS

Elections, executives, consociational democracy, cleavages, elites, electoral systems, political parties

* Una versión anterior de este trabajo constituyó la Comunicación que presenté en el V Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Gracias a los comentarios, críticas y sugerencias de algunos amigos y co-

even the blockade, of the political life. On the other hand, the variable of the violence complicates the square when influencing in the government's constitution, its strategies and possible alliances.

SUMARIO 1. Las premisas. 2. Los datos del problema: elecciones y gobiernos. 3. Panorama político tras las elecciones vascas del 13 de mayo de 2001. 4. ¿Sobrevive la democracia consociativa en el País Vasco? Índice de Siglas. Referencias bibliográficas.

«Una inspección de la escena política permite descubrir tres formas primarias de coerción: física, económica y psíquica. En la esfera política, la coerción física se suele vincular a la fuerza bruta a través de la acción militar y policíaca.

La coerción económica afecta primordialmente a la forma de retener los medios que aseguran la existencia. Este es el núcleo de fenómenos que preocupaban a Marx y a su escuela cuando se hablaba de controlar los medios de producción.

Junto a la coerción física y económica, la coerción psíquica juega un papel importante en la génesis del Poder. La llamada personalidad «dominante» y «autoritaria» constituye un ejemplo primario de la coerción psíquica. Aquí es donde la distinción entre poder coercitivo y consensual se hace más esquiva.

¿Cuáles son las fuentes del poder consensual o, mejor dicho, cuáles son las fuentes del poder en el que predomina el aspecto consensual? Es evidente que las tres fuentes citadas, al hablar del aspecto coercitivo, también pueden generar un poder basado ampliamente en el consentimiento; también ellas pueden generar consentimiento. Todo el campo de operaciones que supone la negociación y el compromiso proporciona ocasiones para el ejercicio del poder en el cual, tanto la coerción como el consentimiento, se encuentran entremezclados. En este caso, el poder no se manifiesta a través de mandatos, sino de propuestas, de contrapropuestas y los demás instrumentos de la negociación y de la diplomacia. El poder es discutido por otro poder compensador y en ciertas ocasiones llega a crearse entre ellos un auténtico equilibrio». (C. J. Friedrich, 1968: 189-192).

1. Las premisas

En las democracias representativas que se rigen por el modelo parlamentario, la formación de gobierno depende en primer lugar de los resultados de unas elecciones legislativas. Según sea el sistema electoral que se aplique en dichas elecciones y los efectos que realmente produzca, tendremos dos grandes tipos de gobiernos. El primer tipo abarca a los gobiernos derivados de los sistemas electorales que

se orientan por el principio de la mayoría o la desproporción; estos suelen ser gobiernos con un alto grado de responsabilidad *independiente* y a los que se les demanda, en primer lugar, gobernar con el máximo de eficacia y responder de sus «responsabilidades» al final de la legislatura y, en segundo lugar, ser representativos. El segundo tipo comprende aquellos otros gobiernos derivados de sistemas electorales orientados por el principio de la proporción, o del reparto de cuotas de poder, que suelen tener una responsabilidad más *dependiente* de las fuerzas políticas en concurrencia y a los que se demanda, ante todo, ser representativos aunque sea a costa de no ser tan eficaces.

Otras variables intervienen en la configuración de un gobierno, pues éste es resultado no sólo de las normas y reglas de juego constitucionales, sino también del proceso político, de la práctica política y de la cultura política de una determinada sociedad. Sin olvidar que, al menos para Europa, los actores principales son los partidos políticos, pues son ellos los que presentan sus candidatos al electorado por medio de las distintas modalidades de candidaturas. Además, en ocasiones, como es el caso que nos ocupa, no sólo habremos de mirar a las fracturas o temas de conflicto de la sociedad, al sistema de partidos, al estilo de las elites y a la cultura política (especialmente en lo que se refiere a la disposición o aversión a las negociaciones y a los pactos), sino que tendremos que considerar también otra variable de primera importancia, como es la violencia, la cual, aunque analíticamente la aislemos, en realidad impregna toda la vida política vasca, resultando estar presente en

legas he podido mejorar esta versión del artículo. Merecen especial mención las aportaciones de Álvaro Morcillo y Paloma Román.

cualquiera que sea el fenómeno político vasco a estudiar.

Entonces, ¿cómo abordar el análisis de la política vasca y concretamente, su tipo de democracia si la violencia opera como variable independiente, condicionando de algún modo todos los demás factores? El análisis simultáneo del comportamiento político y del comportamiento violento resulta complicado, pues los mecanismos y estrategias de la política no son los del terrorismo. La política, entendida como la forma de resolución o gestión de los conflictos entre los distintos grupos sociales por los bienes colectivos, pretende, precisamente, gestionar el conflicto social de modo pacífico mediante el recurso del poder, evitando así la guerra y la violencia. Por su parte la violencia política y el terrorismo tienen su propia lógica, basada en la destrucción de personas y bienes y orientada a presionar y desestabilizar al sistema político; por eso si interfiere de modo persistente, la política queda desvirtuada, hasta que, en su caso, la generalización de la violencia termina con la política para dar entrada a la guerra.

En el País Vasco, la organización ETA realizó acciones violentas contra monumentos y símbolos del régimen franquista durante todo el año 1967 y en el verano de 1968 inició los atentados contra personas (el 2 de agosto de 1968 es asesinado en Irún el comisario de policía y Jefe de la Brigada Político Social de Guipuzcoa, Melitón Manzanas), de modo que cuando ETA anuncia su alto el fuego, el 16 de septiembre de 1998, han transcurrido treinta años de violencia ininterrumpida, aunque de distinta intensidad. El mayor número de víctimas corresponde a los años de democracia y también es en su inicio cuando se perfecciona el entramado violento de esta organización. Como analicé en otro lugar (1995: 205), hasta 1974-75 ETA era una organización política que desarrollaba una acción en múltiples frentes de lucha, incluido el militar, y que en ocasiones obtenía un alto reconocimiento a su acción por parte del movimiento social al que se dirigía. Al final del franquismo, en una sociedad aún no pacificada que no sentía un rechazo generalizado por la violencia, ETA logró aglutinar a distintos sectores de oposición al régimen. Pero desde 1976 en adelante, sin una dictadura que propiciase la fusión de todas las

protestas, ETA pierde influencia, se aleja de las luchas sociales, se convierte en una organización militar extremadamente jerarquizada y centralizada, y constituye al exterior de sí misma una organización política que defiende su proyecto. Primero con la formación de la Coordinadora Abertzale Sozialista (KAS) el 18 de agosto de 1976 y más tarde también (desde abril de 1978) con Herri Batasuna (HB), cuyo acto fundacional se celebró en Alsua el 20 de octubre de 1978, ETA pasa a ser la organización militar, que controla, como «guardián» armado, y dirige al conjunto de las organizaciones que constituyen el denominado MLNV (Movimiento de Liberación Nacional Vasco). Dirección militar que ya se evidenció en 1976 con la escisión entre ETA (político-militar), defensora de la subordinación de la acción militar a la acción política, y ETA (militar) que mantuvo y mantiene aún la primacía de la acción violenta. En palabras de José Manuel Mata (2002: 2): «en el caso de ETA Militar, que es la que sigue existiendo hoy, la dirección general del proceso y del conjunto del movimiento –ideológica y por la vía de los hechos– aún permanece en manos de ETA». De modo que esta organización terrorista ha impregnado la vida política del País Vasco desde el comienzo de la democracia, sembrando la desgracia y el terror, reduciendo la seguridad ciudadana, pieza clave de la libertad, y limitando la libertad de expresión.

En estas condiciones la democracia en el País Vasco sobrevive con muchas limitaciones y son muchos los riesgos de ruptura de la normalidad política.

Por ello su análisis requiere un mayor esfuerzo de observación para detectar en la vida política los múltiples efectos de la violencia y del entramado terrorista. Dificultades semejantes aparecen en el estudio de algunos casos especialmente problemáticos, como la democracia en Israel, por su alto grado de violencia, o la denominada democracia «racial» en la República de Suráfrica hasta 1993, o la democracia de los países que son grandes productores de droga. Cuando una variable independiente produce tantos y tan diversos efectos en el conjunto del sistema político, o bien se la considera constante o bien se está atento a sus múltiples intervenciones, cuidando de acortarla lo más posible. En este sentido, diferen-

ciaré dos cuestiones. En primer lugar, los posibles partidos antisistema que expresan el conflicto relativo a la «dimensión de apoyo al régimen» (Lijphart, 2000: 90), es decir, la presencia o ausencia de partidos antisistema, que en caso afirmativo incrementa el número de temas de conflicto de una sociedad y generalmente también el número de partidos. En el caso vasco, la existencia de un importante partido que se opone al actual régimen democrático (HB / EH / Batasuna) evidencia la presencia de esta dimensión del conflicto, a mi juicio, en una intensidad alta. Pero con esto no entramos a tratar la cuestión de la violencia, pues la entiendo como una variable diferente. Por ello no comparto el criterio, empleado en algunos estudios, de incorporarla en la citada «dimensión de apoyo al régimen», pues implicaría substituir el contenido que Lijphart le atribuye: partidos importantes que se oponen al régimen democrático *versus* partidos que apoyan al régimen, por otro contenido a mi entender bien diferente, como por ejemplo «violentos-demócratas» (Asier Blas Mendoza, 2002).

Por lo tanto y en segundo lugar, tomo la cuestión de la violencia diferenciada de los temas del conflicto partidista y en relación directa con la democracia consensual ¿Pueden convivir ambas? Entiendo que depende de la intensidad de la violencia en relación con la permanencia o quiebra de los requisitos mínimos de toda democracia, cobrando en este caso especial importancia, además del funcionamiento de las instituciones, la libertad de expresión y la celebración de elecciones libres, aspectos que al día de hoy han logrado imponerse al terrorismo aún a costa de vidas humanas.

Por otra parte, considero al modelo de democracia consociativa o consensual como el más adecuado para lograr la paz civil en el País Vasco. Tanto Lijphart como Powell, entre otros autores, contemplan la democracia «consensual» o de «representación» como la que registra mejores resultados en el control de la violencia. El análisis de Lijphart (2000: 252) sobre el número de disturbios y muertes por millón de habitantes provocados por la violencia política, muestra que la democracia consensual, frente a la mayoritaria, está asociada con menos violencia. Aunque por otra parte, una so-

iedad con profundas divisiones tiene más dificultad para conservar la paz y el orden. Por esto el modelo de democracia consensual prevé la mayor inclusión posible de los distintos grupos y partidos rivales en la toma de decisiones, para así tratar de alcanzar acuerdos. Y es aquí donde el papel de las elites puede ser clave para lograr compromisos y conservar la paz civil, aunque este factor no esté contemplado como tal en el modelo de Lijphart (1987 y 2000). Tomo en cuenta los elementos que limitan a la mayoría y configuran el modelo de democracia de consenso del autor citado (ocho elementos en su estudio de 1984 y diez en el de 1999) para analizar el caso vasco, pero además entiendo que el papel de las elites en el País Vasco ha sido muy importante en su evolución.

Como punto de partida, el diseño institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco es el de la democracia consociativa. Este territorio cuenta con un sistema de autogobierno de tipo parlamentario, cuyos rasgos son los siguientes: 1. Un sistema electoral de tipo proporcional, que favorece la competitividad y permite la representación de los pequeños partidos; la magnitud igual de las tres provincias, tomadas como circunscripciones (los tres territorios históricos contaron con 20 escaños cada uno en las primeras elecciones de 1980 y con 25 a partir de 1984) produce cierta desigualdad del voto; los electores vizcaínos son los más perjudicados y los alaveses los más beneficiados, así un voto alavés vale por 4,2 votos vizcaínos y casi 2,5 guipuzcoanos (Llera, 1998: 316). 2. Un sistema de partidos de pluralismo polarizado (Sartori, 1980: 162) y el más extremo de España, reflejo de una sociedad plural con hondas fracturas. 3. Una cultura política fragmentada, fundamentalmente en torno al problema nacionalista. Además, la organización política vasca posee un entramado institucional complejo, al contar con una estructura autonómica compuesta por el Parlamento y el Gobierno, y otra foral compuesta por las Juntas Generales y las Diputaciones Forales, expresión del principio de igualdad política de los tres territorios históricos.

Los gobiernos autonómicos vascos, formados desde 1980 (tras las primeras elecciones autonómicas del 9 de marzo de 1980), han evi-

denciado la complejidad social e institucional de ese territorio, además de haber sido fiel reflejo del principio de la proporción que orienta su sistema representativo. Así pues, pertenecen al tipo de gobiernos de responsabilidad *dependiente* en los que se prima más el ideal de la representación que el de la eficacia. En consecuencia, los partidos con mayor número de escaños han tenido que acudir al reparto de cuotas de poder y a los pactos entre distintas fuerzas políticas, para así alcanzar una mayoría suficiente en la cámara que les permitiera gobernar, generalmente mediante gobiernos de coalición. Excepto en las dos primeras legislaturas (1980 y 1984), en las que el PNV formó tres gobiernos monocolors, de distinto éxito aunque siempre minoritarios, el resto del tiempo el País Vasco ha contado con gobiernos de coalición entre dos o tres partidos. El actual gobierno, derivado de las elecciones del pasado 13 de mayo de 2001, está formado por miembros del PNV, EA y EB-IU.

¿Significa este predominio de los gobiernos de coalición y de las demás variables mencionadas, propias de las sociedades con fuertes divisiones, que estamos ante un caso de democracia consensual, efectiva? ¿O tal vez este modelo de democracia (descrito y analizado por A. Lijphart) cuya práctica requiere, además de sus clásicos requisitos, la cooperación entre las elites, no ha sido más que un ideal normativo?

La democracia de consenso, muy útil en aquellas sociedades fragmentadas, está diseñada para limitar el poder de la mayoría y repartirlo entre los distintos grupos rivales con el fin de lograr una mayor integración social. Pero más que ningún otro modelo de democracia, requiere que las elites políticas y los dirigentes sociales tengan la voluntad de mantener la cohesión del sistema, propiciar los pactos necesarios para integrar a los distintos grupos y procurar realizar la función de gobierno mediante grandes coaliciones. En palabras de A. Lijphart (1987: 39) «Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que acentúe el consenso que incluye más bien que excluye, en lugar de la oposición, y que intente optimizar la amplitud de la mayoría gobernante en vez de darse por satisfecho con una estricta mayoría». Pero llevar a cabo este objetivo requiere, además de un di-

seño normativo y legal de la democracia de consenso, la presencia de unos actores (la elite política) que, efectivamente, impulsen y favorezcan los rasgos conciliadores y de compromiso del citado modelo.

La función general de las *elites estratégicas*, —aquellas que desempeñan las funciones sociales claves— y dentro de ellas la elite política del momento que se ocupa de conseguir objetivos, suele ser semejante en todas partes. Para Suzanne Keller (1963) consiste en «simbolizar la unidad moral de la colectividad poniendo de relieve los intereses y objetivos comunes; coordinar y armonizar actividades diversificadas, evitar el faccionalismo y resolver los conflictos de grupo y proteger la colectividad frente a los peligros exteriores». Pero a medida que las sociedades industriales se desarrollan aumenta la tendencia a la pluralización de las elites y a la formación de minorías que buscan su autonomía moral frente a las otras. En estos casos se observa con nitidez lo señalado por Keller: que la cohesión y el consenso son necesarios si la sociedad quiere perseguir una meta común y mantenerse unida. Y esto es posible incluso en una sociedad muy fragmentada, cuando las elites, respetando la diversidad, logran reunificar la sociedad gracias a representar las características comunes y más duraderas del conjunto.

Así pues y en este sentido ¿El País Vasco se acerca o se ha acercado en algún grado al modelo de consenso con unas elites políticas capaces de, respetando la diversidad, propiciar la unidad necesaria a todo proyecto colectivo, y durante qué tiempo, en su caso?

La hipótesis que considero, estima que, además de la democracia de consenso diseñada en la Constitución española de 1978 y en el Estatuto, la política vasca refleja pautas efectivas de la democracia consociativa durante el período 1986-1998, gracias al comportamiento de su elite política. A partir de entonces y hasta las elecciones del 13 de mayo de 2001, la práctica política del consenso quiebra, para afincarse una polarización de las elites, que inevitablemente favorece y conduce a un ahondamiento de las divisiones sociales, las cuales a su vez se cultivan, se agrandan y se vuelven compartimentos estancos, gracias, en gran medida, a que dichas elites han desarrollado una política basada en la exclusión y en los

Cuadro 1. Número de Escaños por Partidos en las Elecciones al Parlamento Vasco

| Partidos | Escaños 9-3-80 | Escaños 26-2-84 | Escaños 30-11-86 | Escaños 28-10-90 | Escaños 23-10-94 | Escaños 25-10-98 | Escaños 13-5-01 |
|-----------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| EAJ-PNV | 25 | 32 | 17 | 22 | 22 | 21 | |
| EAJ-PNV/ EA | | | | | | | 33 |
| PSE-PSOE | 9 | 19 | 19 | 16 | | | |
| PSE- EE/PSOE | | | | | 12 | 14 | 13 |
| AP/PP | 2 | 7 | 2 | 6 | 11 | 16 | |
| PP/UA | | | | | | | 19 |
| HB | 11 | 11 | 13 | 13 | 11 | | |
| EH | | | | | | 14 | 7 |
| EE | 6 | 6 | 9 | 6 | | | |
| EA | | | 13 | 9 | 8 | 6 | |
| PCE-EPK | 1 | | | | | | |
| EB-IU | | | | | 6 | 2 | 3 |
| UCD | 6 | | | | | | |
| CDS | | | 2 | | | | |
| UA | | | | 3 | 5 | 2 | |

Escaños: 60 Escaños: 75.

Elaboración propia.

Fuente: Dirección de Procesos Electorales y Documentación. Departamento de Interior. Gobierno Vasco.

bloques. Sin embargo ¿ha cambiado el panorama desde el final de la tregua de ETA, tras cierto fracaso de esa política de exclusión y vistos los resultados de las últimas elecciones, que, en concordancia con su diseño institucional, siguen sin producir mayorías suficientes y seguras? El actual gobierno de coalición tripartito ha roto la política de confrontación extrema, pues aunque IU firmara la «Declaración de Lizarra» resulta difícil sostener que esta organización pertenezca al bloque nacionalista. Pero ello no basta para hablar del final de los bloques y de la recuperación de las pautas de conciliación. Por otra parte, la nueva Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos y la reciente ilegalización de Batasuna introduce aún más complejidad en el futuro del País Vasco y en el comportamiento de sus elites.

2. Los datos del problema: elecciones y gobiernos

Las primeras elecciones autonómicas, del 9 de marzo de 1980, dieron la mayoría minoritaria al PNV (25 de 60 escaños). Un mes más tarde, Carlos Garaikoetxea como Lehendakari forma un gobierno monocolor minoritario, aunque pudo gobernar durante toda la legislatura con plena competencia, como si hubiera obtenido mayoría absoluta, dada la ausencia permanente de HB en la Cámara (11 escaños). Las elecciones del 26 de febrero de 1984 dan paso a la segunda legislatura. En ellas el PNV vuelve a obtener el mayor número de escaños (32 de 75) sin alcanzar la mayoría absoluta y de nuevo forma un gobierno monocolor con intención de seguir gobernando en solitario, gracias de nuevo a la ausencia de HB (11 escaños). Pero la crisis y escisión del PNV aca-

ba con esta dinámica. Garaikoetxea dimite en diciembre de 1984 y se forma el tercero y último gobierno monocolor (hasta el momento) con Ardanza como Presidente y un pacto con el PSE-PSOE para el resto de la legislatura; el grupo parlamentario de los nacionalistas vascos había iniciado la legislatura con 32 escaños y la terminaba con tan sólo 21. Durante las dos legislaturas ninguno de los tres gobiernos contó con el apoyo del 51% de la cámara y la eficacia gubernamental estuvo supeditada a la ausencia de HB en el Parlamento, sólo gracias a este hecho el primer gobierno autonómico gozó de responsabilidad independiente y pudo ser eficaz. El tercer gobierno, tuvo que recurrir a un pacto de legislatura poco firme y como consecuencia de tal debilidad gubernamental el 30 de noviembre de 1986 se celebraban nuevas elecciones.

Estos seis primeros años de autonomía se caracterizan por unos gobiernos en minoría, según la clasificación de Lane y Ersson (1998: 215), aunque atenuados en sus efectos y limitaciones por la circunstancia clave de la ausencia parlamentaria de HB. Cuestión que induciría a considerarlos como coaliciones vencedoras mínimas, aunque no es prudente pues carecen de su estabilidad. Para Lane y Ersson que se preguntan por las circunstancias «especiales» que producen bien sean gobiernos en minoría o bien de gran coalición, frente a la tendencia más común de gobiernos compuestos por *coaliciones vencedoras mínimas* (CVM), la explicación viene dada por el legado histórico, en el sentido de una fuerte heterogeneidad social o por fracturas profundas.

Con el inicio de la III Legislatura, tras las elecciones del 30 de noviembre de 1986¹, se pone en marcha el primer gobierno de coalición, se inicia una etapa de entendimiento entre nacionalistas moderados y socialistas, y se alcanzan una serie de pactos, entre los que

destaca, además del Pacto de Madrid a nivel del parlamento nacional, el «Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi», conocido como *Pacto de Ajuria-Enea*, que fue suscrito el 12 de enero de 1988 por todos los partidos del arco parlamentario vasco, a excepción de HB, y por el que se acordó la unidad de acción de esos partidos en contra del terrorismo de ETA. Con su firma, los partidos políticos adquirieron un compromiso de carácter eminentemente consensual, más allá de sus respectivas adscripciones nacionalistas o no nacionalistas y su importancia, al menos hasta 1998, ha sido de primer orden. Importancia que ha sido recordada por J. M. Benegas (El País, 1-11-02: 23) recientemente al señalar que el Pacto de Ajuria Enea permitió debatir todos los problemas de fondo del País Vasco, alcanzar la unanimidad democrática en la lucha contra ETA, lograr el aislamiento político de los apoyos de ETA en lo que era la vida institucional vasca (sobre todo en diputaciones y municipios) y dio lugar a una política penitenciaria pactada entre los dos Gobiernos.

Entre 1988 y 1998 abundaron las pautas políticas de compromiso: sucesivos gobiernos de coalición, distintos pactos en el nivel foral y local, la aplicación y vigencia del Acuerdo de Ajuria-Enea y, frecuentemente, la búsqueda de sintonía y coordinación entre los gobiernos en el nivel nacional y autonómico. Un tipo de política, sin duda, muy motivada por la existencia del terrorismo. Pero aún suponiendo que sea esta la variable más influyente, hoy es ya una experiencia del País Vasco en su haber. Y dado su carácter de sociedad plural, incluso finalizada la violencia, tendrá que seguir recurriendo a la política de consenso si quiere respetar las distintas sensibilidades, incluso las distintas subsociedades que ya se aprecian: muy cohesionadas hacia dentro y totalmente separadas entre ellas. Se trataría

¹ A dos años escasos de la escisión del PNV y la formación de EA, los resultados de las elecciones autonómicas del 30 de noviembre de 1986 (ver Cuadro 1) dan el triunfo al PSE-PSOE con 19 escaños, frente al PNV con 17 y EA con 13. En ausencia de mayorías absolutas y como fórmula común de las democracias de consenso, se forma el primer gobierno de coalición (PNV+PSE). Pero la presidencia del Gobierno vasco estuvo a cargo del PNV, pese al mayor número de escaños del PSE, cuestión que de nuevo ha sido tratada en los medios de comunicación recientemente. Tanto Felipe González (El País, 27-10-02: 4, entrevista) como José María Benegas (El País, 1-11-02: 23) argumentan en términos de la complejidad del escenario parlamentario y la conveniencia prioritaria del entendimiento. Para Benegas, aunque no fue posible un gobierno presidido por un lehendakari socialista se inauguró una etapa de gobiernos de coalición y «se abrió paso un período de distensión interna en Euskadi».

de respetar las distintas identidades, pero no como compartimentos estancos, sino formadas en el debate y en el contraste de pareceres. Serían identidades: «capaces de tomar esos conflictos y escisiones con seriedad, de apreciar la diversidad, la incompatibilidad e incommensurabilidad de valores y formas de vida, y hacerlos, pese a todo, cobrar sentido sin tratar de eliminarlos o difamarlos» (R. del Águila 2000: 16).

Entre las pautas políticas de consenso mencionadas, la funcionalidad del Pacto de Ajuria-Enea ha sido capital para mantener ciertos «vasos comunicantes» entre esas subsociedades, tan refugiadas en lo propio e ignorantes de lo ajeno. Comunicación y a veces entendimiento con el que se reducían las profundas divisiones sociales y con ello se contribuía al control de la violencia (Lijphart, 2000: 244). Dicho pacto también contribuyó a que el PNV actuara dentro del marco de la Constitución y el Estatuto.

Por otra parte y a pesar de los muchos avatares y críticas habidas sobre su gestión, tras diez años de vigencia, el Lehendakari Ardanza pronunciaba las siguientes palabras el 12 de enero de 1998: «el Acuerdo de Ajuria-Enea, no sólo fue un acuerdo necesario, que pronto contó con un gran respaldo social, sino que fue también y, sobre todo, un **buen acuerdo**, un acuerdo certero, cuyos contenidos no han sido aún superados, ni en corrección interna ni en adhesión política o social, por ninguna otra propuesta que haya podido avanzarse». Así mismo el Lehendakari advertía que su intervención pretendía ser una llamada a recuperar actitudes de consenso y a relanzar la operatividad del Acuerdo. El problema fue que un mes más tarde, en febrero de 1998, el complejo, costoso y en ocasiones tenue consenso entre los partidos vascos empezó a quebrarse y el des-acuerdo fue adueñándose de la política vasca.

La política y los gobiernos que transcurren entre 1986 y 1998, durante la III, IV y V Legislaturas, se rigen, en muchas de sus actuaciones, por pautas de consenso que producen una estabilidad política, tanto en términos de la duración completa de las legislaturas, como por la estabilidad gubernamental. Hubo un total de cinco gobiernos, todos ellos presididos por el Lehendakari Ardanza, siempre formados por distintas coaliciones y con una duración me-

dia de 33 meses, excluyendo, desde luego, el último gobierno Ardanza (PNV/EA de julio a diciembre de 1998), cuando la crisis política e institucional ya había estallado; en ese caso, como señala F. Llera (1999: 27), se trató de un gobierno de gestión ante la inminencia de la convocatoria electoral y el práctico agotamiento de la legislatura.

¿Pero como fueron los gobiernos de coalición de este período? ¿Eran coaliciones vencedoras mínimas, regidas exclusivamente por la racionalidad y las explicaciones de la teoría de juegos, según las hipótesis de Riker sobre la teoría de las coaliciones? ¿O se ajustaron más a la explicación de coaliciones cambiantes, frecuentemente desviadas de la regla del mínimo tamaño, ya sea formando coaliciones sobredimensionadas o bien otras subdimensionadas (K. von Beyme, 1986: 412) según sean las condiciones específicas del sistema político? Beyme (1986: 400-419) juzga muy poco acertadas las hipótesis de la teoría formalista de las coaliciones para el entorno europeo: argumenta que dado que existen sistemas de pluralismo polarizado, no todos los partidos son aceptados como posibles compañeros de coalición. Igualmente, si existe un alto grado de ideologización, muchas coaliciones se hacen políticamente inviables, aunque en términos de cálculo fueran posibles. Además, en Europa no siempre los sistemas de partidos se mantienen estables durante décadas y tampoco los partidos actúan siempre de modo homogéneo; la vida partidista de estos países nos aporta frecuentes ejemplos de nuevos partidos, así como corrientes, fracciones y escisiones que reflejan desavenencias entre el grupo parlamentario y el resto del partido. Se trata por lo tanto de considerar que, frente a las teorías de las coaliciones basadas en la teoría de juegos y en el interés de los partidos de formar una coalición vencedora mínima, las hipótesis explicativas de las coaliciones orientadas a observar las características institucionales, los rasgos concretos del sistema de partidos y las preferencias políticas de los partidos en cuestión, ilustran mejor nuestro caso.

El primer gobierno de coalición (*marzo de 1987-diciembre de 1990*) estaba formado por PNV + PSE, que contaban con 36 escaños, por lo tanto sin una mayoría absoluta en sentido estricto, pero era una mayoría muy holgada, dada

Cuadro 2. Gobiernos de Coalición en el País Vasco

| Legislaturas | Duración | Partidos | Esaños** |
|-----------------|-------------------------------|----------------------|------------------|
| III Legislatura | 1. marzo 87 / diciembre 90 | PNV + PSE | 17 + 19 = 36 |
| IV Legislatura | 2. febrero 91 / septiembre 91 | PNV + EA + EE | 22 + 9 + 6 = 37 |
| IV Legislatura | 3. octubre 91 / diciembre 94 | PNV + PSE + EE | 22 + 16 + 1 = 39 |
| V Legislatura | 4. enero 95 / julio 98 | PNV + PSE - EE* + EA | 22 + 12 + 8 = 42 |
| VI Legislatura | 5. enero 99 / abril 2001 | PNV + EA | 21 + 6 = 27 |
| VII Legislatura | 6. septiembre 2001 | PNV - EA + EB | 33 + 3 = 36 |

* En julio de 1998 el PSE - EE rompe la coalición de gobierno.

** Esaños totales: 75. Mayoría absoluta: 38

Elaboración propia.

Fuente: Dirección de Procesos electorales y Documentación. Departamento de Interior. Gobierno Vasco.

la ausencia de HB en la cámara (13 esaños). El segundo gobierno de coalición (*febrero a septiembre de 1991*), formado por PNV + EA + EE, sumaban 37 esaños, a uno de la mayoría absoluta, pero con la ausencia de nuevo de los 13 esaños de HB. El mal entendimiento entre el PNV y EA (todavía recientes las heridas de la escisión) y la crisis de EE acaban con este gobierno, pero todo hace pensar en una coalición de partidos afines y amplia mayoría (claro está, tomando en cuenta la variable de la violencia y la de un partido antisistema que no participa en la vida parlamentaria). El tercer gobierno (*octubre de 1991-diciembre de 1994*) estuvo compuesto por el PNV + PSE + EE (1 esaño de los 6, debido a su escisión) y con 39 esaños tenía mayoría absoluta en la cámara (HB seguía sin participar). El cuarto gobierno considerado (*enero de 1995-julio de 1998*) fue también un gobierno de coalición entre PNV + PSE - EE + EA con mayoría absoluta en el parlamento (42 esaños), más la ausencia de los 11 esaños de HB.

Estos gobiernos de coalición, sobre todo hasta 1998, no pueden explicarse como «coaliciones vencedoras mínimas». El terrorismo, la existencia de un partido antisistema parlamentario, un pluralismo polarizado, las profundas divisiones sociales, algunas heredadas del pasado y otras actualizadas, hubieran podido impedir de todo punto la gobernabilidad en el País Vasco, de no ser por una elites políticas que entonces estuvieron dispuestas a encontrar fórmulas de negociación y acuerdo (incluida quizá la ausencia de HB en el Parlamento), más allá de sus evidentes diferencias. La democracia de consenso es una fórmula

eficaz para las sociedades plurales, pues tiene en cuenta la presencia de múltiples fracturas sociales, pero necesita que las elites tengan voluntad integradora. Si los desacuerdos de la sociedad aumentan a la par que las elites se polarizan se produce inestabilidad o incluso el bloqueo de la vida política. En estas sociedades el entendimiento es básico y la democracia de consenso su eficaz instrumento. Como lo explica F. Vallespín (2001:11): «Cuando el electorado persistentemente se niega a decidirse claramente por la permanencia en España o por la independencia, el conflicto de identidades debe subordinarse a la gobernabilidad del país (vasco). Esto solamente es posible a través de los mecanismos de una *democracia consociacional*. Incluso cuando los electores se decidieran mayoritariamente por una u otra opción, igualmente es necesario llegar a un consenso básico con el otro gran bloque político».

La dinámica política negociadora se rompe en 1998. Lo que había sido la principal fractura social, el conflicto centro/periferia, se radicaliza y los partidos se alinean en dos bloques según sean o no nacionalistas (con excepción en ocasiones de IU). La primera manifestación la podemos situar en el mes de febrero de 1998 con motivo del rechazo a la «Propuesta de paz» sobre un «final dialogado», presentada por José Antonio Ardanza a los partidos de la Mesa de *Ajuria-Enea*. El 16 de junio el BNG, el PNV y CiU firman la «Declaración de Barcelona», documento en el que se demanda el reconocimiento del «Estado español como plurinacional». Un mes después, en julio, el PSE - EE rompe la coalición de gobierno, acu-

sando precisamente al PNV de su acercamiento a HB. La «Declaración de Lizarra» del 12 de septiembre de 1998, sobre el método de resolución del conflicto vasco en clave nacional y «soberanista», confirma la polarización del conflicto, a la vez que los partidos firmantes, PNV, HB, EA y EB-IU, fundamentan su legitimidad en que ostentan más del 60% de la representación del Parlamento vasco. Es el inicio de una clara política de bloques. Cuatro días más tarde, el 16 de septiembre de 1998, ETA anuncia un «alto el fuego general e ilimitado»². Esta noticia da un vuelco a la política vasca y reduce tensiones, pero en ciertos medios de comunicación y en la opinión pública se vincula estrechamente la «Declaración de Lizarra» con el alto el fuego de ETA, de modo que se pasan por alto los matices que diferencian el nacionalismo moderado del nacionalismo radical.

Las elecciones del 25 de octubre de 1998 se celebran sin la amenaza de la violencia. Supuestamente vinculado a esta circunstancia, EH pasa de 11 a 14 escaños, el mejor resultado de toda su historia. Pero la política de bloques y la confrontación está en marcha: partidos nacionalistas frente a partidos de ámbito estatal. Los análisis sobre esta cuestión proliferan: de los 75 escaños, 41 pertenecen a los partidos nacionalistas y 34 a los partidos no nacionalistas; los nacionalistas obtuvieron el 54,6% de los votos y los partidos de ámbito estatal el 45,5%. De modo que como el nacionalismo gana, el resto se excluye. La voluntad conciliadora e integradora de las elites desaparece. Así, el primer gobierno Ibarretxe es un gobierno de coalición en minoría (PNV + EA, con 27 escaños), que obtiene el apoyo de EH para la investidura, tras decidir su incorporación a la vida parlamentaria. Meses después, en mayo de 1999, EH firmó un acuerdo de legislatura para apoyar la labor del gobierno y en él «se compromete a defender sus ideas por vías exclusivamente políticas y democráticas».

La VI legislatura comenzó con grandes expectativas para los partidos nacionalistas, PNV, EA y EH, que pretendían resolver sin otros

apoyos el paro y la pacificación (las encuestas daban alrededor de un 63% de confianza en la eficacia del gobierno). El Lehendakari Ibarretxe declaraba estar decidido a abordar estas cuestiones, hacer definitiva la tregua, conducir a EH al terreno de la política y como él dijo (*El País*, 18-1-99), «que la sociedad vasca sea quien decida su futuro. Es una cuestión muy clara que no debe asustar». Frase que hacía pensar en muchas exclusiones y pocos compromisos, como así sucedió. El PNV se acercó a las tesis y socios del Pacto de Lizarra, autodeterminación y soberanía pasaron a primer plano y aunque fuese un partido de gobierno parecía que su política fuese a rebasar la legitimidad de las instituciones emanadas del Estatuto de Gernika.

El anuncio del fin de la tregua de ETA, el 29 de noviembre de 1999, el retorno efectivo del terrorismo y las críticas al nacionalismo moderado (PNV y EA) por su complicidad con un partido, EH, que consiente y justifica la violencia, junto con la extrema debilidad de un gobierno minoritario que debe prescindir de sus apoyos, obliga al Lehendakari a convocar elecciones anticipadas para el 13 de mayo de 2001. Aquí se evidencia que no se puede gobernar al modo presidencialista en un modelo parlamentario con un efectivo sistema representativo proporcional. Se evidencia también que la elite política vasca ignoró las pautas de consenso en cuanto no hubo violencia. Y todo ello confirma que los proyectos colectivos más ambiciosos (lograr la paz) fracasan sin la función integradora de las elites.

Las elecciones de mayo de 2001 dieron el triunfo a la alianza electoral PNV/EA que obtuvo 33 escaños y los electores castigaron a EH, que pasó de 14 a 7 escaños, debido al retorno de la violencia. La realidad política y social sigue presentando algunos rasgos semejantes: el PNV, en el gobierno desde 1980, sigue sin poder obtener la mayoría absoluta de los escaños, lo que le obliga repetidamente a los gobiernos de coalición y/o minoritarios; el nacionalismo radical permanece, pero la violencia pierde adeptos lenta aunque continuamente y entre la ciudadanía enseguida se pu-

² Sobre el significado de la tregua de ETA, si negociación de paz o «construcción nacional», véase Juan Aranzadi (2001), pp. 627-649.

dieron distinguir dos subsociedades definidas en torno a las claves independencia/soberanía *versus* autonomía. Su mayor o menor radicalización, hermetismo y segmentación han dependido de la política de las elites y de la «gestión» de la violencia. En este sentido, entre 1986 y 1998, las elites vascas parecen haber cumplido mejor con sus funciones generales (descritas más arriba) que en el resto del tiempo transcurrido desde el inicio de la democracia. En esos años, se observa una acción orientada por el control del conflicto, la moderación de la fragmentación social, la búsqueda de vías para el final de la violencia y, en definitiva, un intento de reunificación de la sociedad, por medio de la formación de gobiernos con un alto grado de representatividad, la realización de los pactos ya mencionados y la integración del nacionalismo moderado dentro del marco constitucional y estatutario.

3. Panorama político tras las elecciones vascas del 13 de mayo de 2001

El 14 de julio queda constituido el actual gobierno vasco con Juan José Ibarretxe como Presidente. Se compone de una Vicepresidencia y diez Consejerías, siete dirigidas por el PNV y tres por EA. De modo que se trata de un nuevo gobierno de coalición, PNV + EA, en minoría (33 escaños). Posteriormente, en el mes de septiembre, se incorpora a dicho gobierno EB-IU (3 escaños). Javier Madrazo dirigirá una nueva Consejería con las atribuciones de Vivienda y Asuntos sociales. Aún así, la coalición (entre bipartita y tripartita) PNV/EA + EB queda a dos escaños de la mayoría absoluta. Por otra parte, la entonces Euskal Herri-tarrok había reducido a la mitad su influencia y no parecía que fuera a ser clave de inestabilidad, aunque sí de influencia sobre el PNV y las tesis del «soberanismo».

Los resultados electorales muestran en primer lugar la mayor participación electoral habida hasta el momento, con un 79,9%. Un apoyo mayoritario a la alianza PNV/EA, que parece aglutinar a un claro sector nacionalista (en general moderado) de la sociedad vasca y que en estas elecciones ha supuesto el 43% de los votos, lo que significa que ha re-

cogido todo el voto de castigo a EH. Otro 10% del voto representa la opción también nacionalista en los objetivos, aunque radical en los medios. De otra parte, los partidos de ámbito nacional con representación en el parlamento vasco, IU, PSOE y PP, han obtenido el 47% de los votos. De modo que el conflicto étnico-lingüístico-independentista (que habíamos identificado como «soberanista» *versus* «autonomista») se ahonda aún más, se quiebra la vía de comunicación entre nacionalismo moderado y socialismo, y la sociedad vasca se fragmenta al menos en tres subsociedades bien definidas y con una representación relevante. El otro conflicto social de importancia, el de clase, está apaciguado y aunque sigue articulándose en los partidos de izquierda y derecha, los datos (Demoscopia, primavera 2001) nos dicen que el 72% de los vascos valoran la situación económica de forma positiva.

Las fracturas en el País Vasco son evidentes, pero éste no es el problema grave, ni tan siquiera una dificultad para caminar por la democracia de consenso, pues está concebida como fórmula eficaz para sociedades muy plurales. La dificultad estriba en la honda división de la *clase política vasca* que como se ha dicho en los medios de comunicación «se aprecia hasta en los duelos» (*El País*, 8-5-01:15). Esta situación existió durante toda la campaña electoral última y al día de hoy no hay demasiadas muestras de cambio. Sin duda la incorporación de EB/IU al gobierno vasco indica cierta búsqueda de integración, pero no es suficiente para normalizar las relaciones políticas entre todos los partidos, incluidos los ahora denominados «constitucionalistas», y tampoco basta para integrar a los sectores sociales que se han movilizado intensamente en contra de la violencia. Y esto contando con que la participación de EB en el Gobierno vasco perdure, ya que la dirección nacional de IU repetidamente manifiesta su disconformidad (aunque no es el caso del coordinador general de IU, Gaspar Llamazares). Desacuerdo entre las elites autonómicas y de ámbito nacional dentro de un mismo partido que ya se ha manifestado en otras ocasiones, sobre todo entre los partidos de izquierda, en parte por su organización interna federal, y que no deja de ser expresión de la débil función integradora que las elites se atribuyen a sí mismas.

Cuadro 3. Elecciones al Parlamento Vasco 13-05-01

| Censo: 1.813.356 | | | |
|----------------------|---------|---------|---------|
| % abstención: 21,03% | | | |
| Partidos | Votos | % Votos | Escaños |
| PP | 326.933 | 23,12 | 19 |
| EB-IU | 78.862 | 5,58 | 3 |
| EKA | 530 | 0,04 | 0 |
| PH | 3.708 | 0,26 | 0 |
| PSE-EE/PSOE | 253.195 | 17,90 | 13 |
| EH | 143.139 | 10,12 | 7 |
| EAJ-PNV / EA | 604.222 | 42,72 | 33 |
| PKD | 2.000 | 0,14 | 0 |
| TD | 1.017 | 0,07 | 0 |
| ASKATASUNA | 663 | 0,05 | 0 |

Fuente: Dirección de Procesos Electorales y Documentación. Departamento de Interior. Gobierno Vasco.

En los últimos tiempos, la política vasca refleja una fuerte hegemonía de las elites nacionalistas (ahora identificadas como «soberanistas» aunque siempre lo fueron, lo que expresa la mayor profundización del conflicto) frente a las elites ahora denominadas «autonomistas» (para recalcar su lealtad constitucional y estatutaria); además dicha hegemonía no ha logrado al día de hoy atraer a la oposición hacia pautas de concertación. Tras el fracaso de la estrategia de pacto entre el PP y el PSOE durante la campaña electoral de 2001, estos partidos no han recuperado el protagonismo político que les corresponde como oposición, a excepción de la vigencia del «Pacto Antiterrorista».

El actual Parlamento vasco, está compuesto por seis grupos parlamentarios (aunque PNV y EA formaban coalición en las elecciones de 2001, y en el cálculo de resultados así se refleja, a efectos parlamentarios hay seis grupos, pues PNV y EA han formado grupos parlamentarios separados), lo que expresa una alta competitividad del sistema. Además, el sistema de partidos se caracteriza por un pluralismo polarizado, expresado en un número alto de partidos. La media del número efectivo de partidos parlamentarios de las siete elecciones celebradas es de 4,6. En la actualidad, el número efectivo de partidos es de 3,8; algo menor a la media, debido a la coalición electoral de PNV/EA y de PP/UA, aunque en el primer caso hayan constituido cada uno su pro-

pio grupo parlamentario. Cuestión que se ha tenido en cuenta al calcular el número efectivo de partidos; [para dicho cálculo se ha aplicado el índice elaborado por Markku Laakso y Rein Taagepera en 1979, que se calcula como sigue: Núm. efectivo de partidos = $1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$

(siendo p_i la proporción de escaños del partido i al cuadrado)]. No obstante, dada la dificultad de cálculo debido a la coalición PNV/EA, que hace dudar si tratarlo como un solo partido o como dos, he seguido la sugerencia de Lijphart (2000: 79). Primero he calculado el número efectivo de partidos, tomando el 44% de escaños que representan ambos partidos y el resultado ha sido 3,35. Después he realizado el cálculo tomando a esos dos partidos y sus escaños de modo independiente y el índice fue 4,42. Finalmente la media obtenida ha sido 3,8.

Así, la composición actual del parlamento vasco refleja un pluralismo polarizado más reducido (3,8) y una honda fractura centro/periferia que se manifiesta en una cámara sesgada en dos bloques: los partidos nacionalistas reúnen 40 escaños que representan al 53,33% de la cámara, y la representación de los partidos de ámbito nacional alcanza los 35 escaños, que significa el 46,66%. En todo caso conviene diferenciar entre el nacionalismo moderado (alrededor del 44% de los escaños) y el nacionalismo radical (con el 9,3%).

Tras la investidura del Lehendakari Juan José Ibarretxe el 12 de julio de 2001 (por ma-

Cuadro 4. Reparto de cuotas poder en el Parlamento vasco tras las elecciones de 13/05/01

| Grupos Parlamentarios | Esaños | % Esaños |
|----------------------------------|--------|----------|
| Nacionalistas Vascos (PNV) | 25 | 33,3 |
| Eusko Alkartasuna (EA) | 8 | 10,6 |
| Euskal Herritarrok (EH) | 7 | 9,3 |
| Popular Vasco (PP) | 19 | 25,3 |
| Socialistas Vascos (PSE-EE) | 13 | 17,3 |
| Grupo Mixto Izquierda Unida (EB) | 3 | 4 |

Elaboración propia.

Fuente: Dirección de Procesos Electorales y Documentación. Departamento de Interior. Gobierno Vasco.

yoría simple con los 33 votos del PNV y de EA) y en el siguiente año transcurrido ha habido muy pocas actuaciones políticas que nos permitan afirmar que se camina de nuevo hacia prácticas de compromiso y conciliación, frente a políticas de confrontación y exclusión.

En los primeros meses del actual gobierno se trataron materias que podrían haber recuperado pautas y canales de comunicación y entendimiento. Entre otras: **1.** La nueva apertura de conversaciones para negociar traspasos de competencias pendientes, demandada por Ibarretxe y aceptada por el gobierno de Aznar en el mes de septiembre de 2001, después de haber estado paralizadas las conversaciones sobre esta materia desde septiembre de 1998. **2.** Los acuerdos alcanzados entre el Ministerio del Interior y el Gobierno vasco para crear «órganos de coordinación» entre las distintas fuerzas de seguridad en la lucha contra ETA; de tal modo que Guardia Civil, Policía Nacional y Ertzaintza se reunirán después de cada atentado. Asunto relevante, sobre todo, si ello supone un diseño común y compartido de la lucha antiterrorista. **3.** La propia existencia de un gobierno de coalición que ha atravesado la línea divisoria partidos nacionalistas/ partidos no nacionalistas. **4.** Los intentos de acuerdo en relación con las materias del Concierto Económico Vasco. Sin embargo, gran parte de estas cuestiones han pasado a un segundo plano y han perdido parte de su eficacia, sobre todo desde la aprobación de la nueva Ley de Partidos, 6/2002, y la finalidad perseguida de ilegalizar a Batasuna.

El otoño de 2002 no se caracterizó por la pasividad de las elites, ni de las autonómicas ni las de ámbito nacional. Pero sus actuaciones

sucesivas llevan la marca de la exclusión. Las elites del gobierno vasco hacen propuestas como el plan de Ibarretxe de «libre asociación» de Euskadi con España en el marco de un «Estado plurinacional», que, al margen de su viabilidad, no recupera la cooperación entre elites más allá del nacionalismo. Por su parte el estilo de la oposición es competitivo y de clara confrontación, dada la lucha antiterrorista y la crítica al «nacionalismo obligatorio», denunciado en la manifestación del 20 de octubre de 2002, convocada en San Sebastián por ¡Basta Ya!. Paralelamente los cauces de comunicación y entendimiento entre el Gobierno vasco y el Gobierno nacional del PP están quebrados y sus respectivas políticas se dan la espalda, cuando no se producen provocaciones innecesarias.

4. ¿Sobrevive la democracia consociativa en el País Vasco?

Sin duda sobrevive en términos legales, pues el diseño constitucional y el estatutario así lo establecen y al día de hoy no hay ningún movimiento de reforma a favor de una democracia de tipo mayoritario. Y esto es así hasta el punto que entre las reformas legislativas en materia electoral, figura la reforma del artículo 11.1 de la Ley 5/1990, del 15 de junio, por la cual se reduce la barrera electoral del 5% al 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción (Ley 6/2000, de 4 de octubre). Es decir, se incrementa el principio de proporcionalidad del sistema electoral y se propicia por lo tanto el pluralismo y la competencia entre partidos.

Por otra parte las quiebras en la sociedad parecen hondas, los desacuerdos políticos y filiaciones distintas producen rupturas en las familias, entre los amigos, en los centros de trabajo. Realmente la sociedad vasca no está pacificada. La violencia está impidiendo una vida política normalizada, alejada de la desconfianza hacia el otro, o incluso del terror a ser señalado; aún más grave, se hace política con la violencia como arma de negociación.

En el ámbito de lo social, organizaciones de distinto tipo, asociaciones culturales y en general los movimientos sociales juegan un importante papel, más aún en un territorio con cierta tradición de asociacionismo, pero ¿actúan a favor de la integración, aunque sólo sea generando canales de comunicación e información entre ellos? No parece que la respuesta sea del todo afirmativa. Algunos sectores de la sociedad vasca siempre han encontrado motivos para la condena de lo ajeno y la fanatización de sus creencias; en el pasado por la guerra civil, después por la dictadura franquista y más tarde por la valoración como injustas de ciertas medidas. También en el presente, porque los otros, los demás, vascos y no vascos, quizá no responden a sus mitos, o ideales. Poco después de comenzar la tregua, escribía P. Unzueta (*El País*, 15-11-98): «El mundo de ETA/HB tendrá que aprender a admitir que sus aspiraciones —por ejemplo, la constitución de una entidad política conjunta de las siete provincias—, por legítimas y hasta irrenunciables que las consideren, no dejan de ser objetivos de un sector de la población, y no condición previa sin cuya aceptación el sistema no podrá ser considerado democrático». Sin embargo, entre los movimientos sociales también existen actores políticamente relevantes que tratan de buscar soluciones pacíficas y negociadas al conflicto del País Vasco. El pasado 26 de octubre de 2002, se ha clausurado la Conferencia de Paz (y publicado su Documento final) organizada por Elkarri, cuyas actividades se han desarrollado durante los dos últimos años y que han dado como resultado, entre otros, dos borradores de texto que se aproximan a una posibilidad de consenso entre las fuerzas políticas participantes. En la actualidad, ésta parece ser la única iniciativa política que atraviesa las líneas de división de los dos principales

conflictos vascos, el nacionalista y el de clase; defendiendo la no-violencia, el diálogo y los derechos humanos. Aún así su eficacia es relativa, puesto que no ha logrado acercarse a sus posiciones al PP y a UPN, y tampoco ha logrado transformar, de momento, los citados borradores en un compromiso explícito de los partidos. Sin embargo, antes o después, la vida política siempre lleva implícitas este tipo de acciones negociadas.

¿Por qué tanta polarización social y política? ¿Por qué tantas críticas e insultos entre las elites? Ya vimos que no era debido a la pobreza ni a fuertes desigualdades sociales (gran enemigo de las democracias). En el País Vasco, las elites todavía están luchando entre ellas por el poder y en este marco no se excluye la violencia, sino que más bien se explica. En este sentido, comparto con J. Álvarez Junco (*El País*: 3-11-02, 7, entrevista) que «la propia violencia etarra es completamente elitista». Esto complica la ordenación y pacificación de esas elites locales. Así, la violencia está siendo la variable que condiciona las demás realidades del País Vasco. Ni siquiera se puede hacer un aséptico análisis de un discurso cualquiera en el parlamento vasco, sin tener en cuenta esta circunstancia. El parlamentario en cuestión sabe que los terroristas pueden escucharle. Pero lo mismo ocurre con la Justicia, con cada uno de los partidos o con las demás fuerzas sociales. Sólo la Iglesia Católica se ha librado de la violencia. En este ambiente, con una sociedad cultural y económicamente desarrollada, son las elites, las políticas y las morales (sacerdotes, educadores y familias), las que podrían contribuir a la paz, procurando por ejemplo, moderar el concepto de nación y a sus defensores, ya que como dice J. Álvarez Junco (2001: 17) «las naciones no se sostienen desde el punto de vista intelectual, pero son atractivas desde el existencial».

Hasta ahora, la democracia de consenso diseñada se ha aplicado con cierto éxito durante al menos diez años de vigencia del Pacto de Ajuria-Enea. La razón principal fue combatir al terrorismo, pero sin duda el estilo integrador de las elites de aquel momento también contribuyó a poner en marcha los acuerdos, a formar gobiernos de coalición eficaces y a propiciar la gobernabilidad mediante pautas de

conciliación. Posteriormente, desde los primeros meses de 1998, durante la tregua de ETA y hasta hoy se ha impuesto una política de confrontación que en lugar de integrar favorece el faccionalismo entre las subsociedades nacionalista y autonomista.

Para que la democracia consociativa se recupere, es necesaria la comunicación entre los dos grandes bloques políticos enfrentados, que se normalicen las relaciones políticas entre todos los partidos del arco parlamentario, que las elites alcancen acuerdos, que mantengan contactos y negociaciones casi permanentes y que el gobierno vasco actúe en su función de gobierno acentuando el consenso en lugar de la oposición. En otra perspectiva, son claras las palabras de Fernando Vallespín (2000: 132-133) sobre lo que es la negociación o cooperación entre sectores sociales como instrumento regulativo: se trataría de la creación de redes en varias áreas políticas en las que el poder se ejerce cooperativamente entre los diferentes agentes y organizaciones que participan dentro de un determinado campo; teniendo en cuenta, que «la regulación deja de ser efectiva si no se incorpora a todos los sectores afectados».

Resulta costoso lograr que una sociedad alcance un alto grado de tolerancia y de respeto hacia ideas y sensibilidades distintas. Sin duda requiere más de una generación. Pero aplicar unas reglas políticas que ya han demostrado su eficacia en otras partes del mundo, basadas

en las negociaciones, en los órganos de conciliación y en los pactos con la participación de todos los sectores afectados, es una tarea mucho más sencilla, y ese sería el papel de las elites políticas vascas, si quieren hacer que su democracia funcione y que los distintos sectores de la ciudadanía no acaben definitivamente en el más cruel escepticismo.

Índice de Siglas

- BNG: Bloque Nacionalista Galego.
- CiU: Convergència i Unió.
- EA: Eusko Alkartasuna.
- EB-IU: Ezker Batua-Izquierda Unida.
- EE: Euskadiko Ezquerria.
- EH: Euskal Herritarrok.
- EKA: Partido Carlista.
- ETA: Euskadi Ta Askatasuna.
- HB: Herri Batasuna.
- KAS: Koordinadora Abertzale Sozialista.
- MLNV: Movimiento de Liberación Nacional Vasco.
- PH: Partido Humanista.
- PKD: Partido del Karma Democrático.
- PNV: Partido Nacionalista Vasco.
- PP: Partido Popular.
- PSE-EE/PSOE: Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezquerria.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- UPN: Unión del Pueblo Navarro.
- TD: Trabajadores por el Diálogo.

Referencias bibliográficas

- ÁGUILA, R. del (2000): «Política, ciudadanía y juicio», en R. del Águila et al., *La política ensayos de definición*, Madrid, Sequitur.
- ÁLVAREZ JUNCO, J. (2001): *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus.
- ARANZADI, J. (2001): *El escudo de Arquíloco. Sobre mesías, mártires y terroristas*, Vol I, *Sangre vasca*, Madrid, Machado Libros.
- BEYME, K. von (1986): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.
- BLAS MENDOZA, A. (2002): «Identidad nacional y postmaterialismo en la comunidad autónoma vasca: el nacionalismo lingüístico como modelo en expansión para el siglo XXI», *Barataria*, Separata núm. 6, s/página.
- FRIEDRICH, C.J. (1968): *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, Tecnos.
- IZU, M. (2001): «Marx y el carlismo: En torno a una opinión apócrifa», *Sistema*, núm. 161, marzo, pp. 103-111.
- KELLER, S. (1963): *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*, Nueva York, Random House.
- LAIZ, C. (1995): *La lucha final. Los partidos de la izquierda radical durante la transición española*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- LANE, J.-E., y ERSSON, S.O. (1998): *Política Europea: una introducción*, Madrid, Istmo.

- LIJPHART, A. (1987): *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- LIJPHART, A. (2000): *Modelos de democracia. Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- LLERA, F.J. (1998): «El sistema electoral del País Vasco», en Juan Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid, Parlamento de Andalucía y CIS.
- LLERA, F.J. (1999): «La política de coaliciones en el País Vasco», *Política y comunicación en la sociedad global*, Granada, IV Congreso AECPA, CD.
- MATA, J.M. (2002): «Batasuna: la estrategia de la insurrección», *El País*, 18 de agosto, pp. 1-3.
- MONTABES, J. (ed.) (1998): *El sistema electoral a debate*, Madrid, Parlamento de Andalucía y CIS.
- MORENO DEL RÍO, C. (2000): «Democracia, Constitución y nacionalismo en Euskadi: tres discursos circulares para negar la existencia de una comunidad política», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, octubre, pp. 125-148.
- SARTORI, G. (1992): *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.
- VALLÈS, J.M., y BOSCH, A. (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- VALLESPÍN, F. (2001): «Wo Terroristen Opfer spielen», *Die Zeit*, núm. 20, mayo, p. 11.