

Entradas para un concierto político

Daniel Innerarity

EL MALESTAR Y SU GESTIÓN

A estas alturas no debería uno perder demasiado tiempo en describir el malestar ante el desarrollo (o falta de desarrollo) del autogobierno vasco. La desnaturalización del Estatuto, que fue un pacto político pero que ha sido interpretado de manera unilateral, pone de manifiesto que nuestro autogobierno es una realidad frágil y condicionada. Incluso los que con más fervor apelan públicamente a sus bondades han de reconocer en privado que su cumplimiento ha sido incompleto y, en buena medida, a base de procedimientos claramente insatisfactorios, a golpe de investidura o sin cobertura jurídica.

Si nos quisiéramos limitar a una lista de reproches, bastaría con estas quejas que acabo de mencionar, pero cuando se quiere avanzar hay que entender que el Estado también puede completar la

lista con sus motivos de malestar: deslealtad, propuestas de mayoría precaria, falta de definición de un horizonte estable... Constrúyase cada uno su lista particular de agravios y elija para ello una dieta única o, si prefiere vislumbrar algún horizonte de entendimiento, haga un pequeño esfuerzo para examinar las quejas de los otros, aunque las considere poco fundadas.

No se trata ahora de arbitrar en este cruce de acusaciones sino de señalar que esa dinámica que se retroalimenta ha resultado estéril para el desarrollo del autogobierno y ha debilitado la convivencia en la sociedad vasca. Habremos de elegir entre seguir teniendo la razón o buscar un camino practicable, lo que significa necesariamente un pacto con auto-limitaciones mutuas y con una ganancia compartida. Todo lo que se mueva fuera de este esquema no es más que victoria para hoy y derrota para mañana, la antesala de una gran frustración.

El filósofo quebecois Charles Taylor se refería a un mecanismo muy presente en el Québec, que denominaba "la alianza de neuróticos", y que consiste en que los sueños de unos son las pesadillas de los otros. Según Taylor, en este mecanismo cada parte actúa inconscientemente sobre los temores del otro. Las dificultades para lograr un acuerdo proceden de que no se ha abandonado una dinámica en virtud de la cual cada uno teme que cualquier cesión sea utilizada por el otro para avanzar hacia un objetivo que conduce a su autodestrucción, que

Habremos de elegir entre seguir teniendo la razón o buscar un camino practicable, lo que significa necesariamente un pacto con auto-limitaciones mutuas y con una ganancia compartida.

le anula como interlocutor libre. En nuestro caso, el temor de uno es que la insaciabilidad de los otros acelere una dinámica cuyo final desconoce; la otra parte considera que el final del viaje es la absorción y desnaturalización como realidad política diferenciada. Lo que para unos es miedo a la desaparición como Estado, en otros es la amenaza de dejar de existir como realidad singular.

Si examinamos el efecto que esto ha tenido en el electorado durante los últimos años, llegaremos a la conclusión de que, tras el choque, no se ha vuelto al mismo punto de partida, sino a otro que era todavía menos favorable para el nacionalismo. Las pérdidas de esta confrontación se reparten de manera asimétrica y no perjudican a todos de la misma manera. El actual juego por el que se va pasando de una negativa del Estado a una radicalización a quien fortalece es al Estado y por ello no dará lugar a ninguna modificación de las reglas del juego. (Puede incluso empeorar las condiciones: ejemplo de la doctrina del TC con motivo de la no admisión a trámite del recurso sobre el segundo Plan Ibarretxe). Por eso el nacionalismo vasco debería ser el más interesado en romper esta dinámica con alguna estrategia novedosa.

¿ C ó m o
superar ese

miedo que atenaza cualquier avance?

En los últimos años las estrategias dominantes han sido fundamentalmente demostraciones de fuerza que no han dado lugar a nada positivo. Todos conocemos la esterilidad de las estrategias de la “acumulación de fuerzas” (que las ha habido en dos versiones: nacionalista o constitucionalista). Hasta ahora siempre se ha cumplido en Euskadi una ley que no parece vaya a perder su validez en el futuro: quien ha jugado a esta carta de la acumulación ha favorecido siempre el crecimiento de los adversarios (para los nacionalistas la experiencia clave es el declive que se inicia tras la concentración de Lizarrá; para los constitucionalistas, la fracasada ofensiva del 2001); al final de las apuestas de acumulación, no sólo no salen las cuentas, sino que tiene efectos de autodeslegitimación y de retracción en el electorado potencial.



COMPROMISOS PREVIOS PARA AVANZAR

Para abordar una nueva etapa en el autogobierno vasco propongo tener en cuenta tres principios que en sí no son toda la solución, pero que sin duda la facilitarían: innovación institucional, constitucionalización del autogobierno y respeto a la voluntad popular.

- Principio de **innovación institucional**: está claro que el actual modelo de relaciones es antiguo y unilateral. Da lugar a dinámicas desintegradoras y resulta claramente arbitrario. Es necesario proceder a su revisión de acuerdo con criterios de funcionalidad y eficacia, pero sobre todo utilizando nuevas categorías que permitan una solución original. A estas alturas es evidente que en un Estado compuesto o plurinacional la lealtad no se construye más que si la identidad y la voluntad de autogobierno es reconocida y no subordinada.

El actual juego por el que se va pasando de una negativa del Estado a una radicalización a quien fortalece es al Estado y por ello no dará lugar a ninguna modificación de las reglas del juego.

Como han enseñado las teorías más avanzadas que reflexionan sobre los estados de estructura compuesta, no tiene ningún sentido concebir el ejercicio del poder político en estados en los que coexisten varias identificaciones nacionales como si se tratara de una identidad nacional única. Es necesario dar una respuesta innovadora a la cuestión de la legitimidad incorporando

elementos asociados a los derechos colectivos y a las condiciones de convivencia en una sociedad compleja en la que puedan convivir diferentes identidades nacionales.

Este derecho a decidir conjuntamente puede formularse mirando al futuro, con conceptos jurídicos y políticos avanzados, más allá de los esquemas clásicos de la soberanía, con sus jerarquías y dependencias, de manera que la decisión sea planteada como co-decisión. Se trataría de participar, en igualdad de condiciones, en el juego de las soberanías compartidas y recíprocamente limitadas.

Con los viejos conceptos políticos y sus instrumentos jurídicos este acuerdo sería sencillamente imposible. Pero este derecho a decidir conjuntamente puede formularse mirando al futuro, con conceptos jurídicos y políticos avanzados, más allá de los esquemas clásicos de la soberanía, con sus jerarquías y dependencias, de manera que la decisión sea planteada como co-decisión. Se trataría de participar, en igualdad de condiciones, en el juego de las soberanías compartidas y recíprocamente limitadas. Tenemos, a este respecto, un precedente interesante en la postura de los representantes vascos en la Junta de Bayona de 1808, cuyo aniversario celebramos este año precisamente (o, mejor dicho, apenas

hemos celebrado), y que ha resultado más moderno y respetuoso con el pluralismo político que el constitucionalismo liberal de las Cortes de Cádiz, precisamente porque no partió de una concepción dogmática de la soberanía, sino que veía posible la compatibilidad de ámbitos de decisión. En este sentido, la Europa actual se parece más a lo que defendieron en Bayona Yandiola y los demás representantes vascos que a lo que propusieron los jacobinos de Cádiz.

Se impone dar un salto que permita, a la vez, reconocer plenamente el carácter constitucional de nuestra singularidad y la incorporación del nacionalismo vasco al consenso constitucional.

- Principio de **constitucionalización del autogobierno vasco**: no podemos seguir como hasta ahora, con un autogobierno gestionado unilateralmente, pero tampoco con una adhesión a la Constitución escasa y parcial. Se impone dar un salto que permita, a la vez, reconocer plenamente el carácter constitucional de nuestra singularidad y la incorporación del nacionalismo vasco al consenso constitucional. Nótese bien que ambas cosas van unidas y no creo que pueda conseguirse aisladamente ninguna de ellas: me parece muy difícil que el autogobierno se afiance como realidad diferenciada sin que los nacionalistas hagan un esfuerzo de incorporación constitucional, pero tampoco se conseguirán nuevas adhesiones a la CE si no se recupera la originalidad del pacto estatutario.

La Europa actual se parece más a lo que defendieron en Bayona Yandiola y los demás representantes vascos que a lo que propusieron los jacobinos de Cádiz.

Las limitaciones del autogobierno proceden menos de la Constitución que de la interpretación que de ella se ha hecho y de su pobre desarrollo. No se han utilizado las posibilidades que ella misma ofrece para articular la pluralidad política del Estado.

En este sentido propongo (y no sólo con una utilidad retórica o táctica) que el nacionalismo vasco reivindique el espíritu constitucional y argumente de otra manera, explicitando que son otros quienes no han tomado en serio algunos principios constitucionales; que el modelo actual tiene una gran potencialidad pero su desarrollo no ha sido realizado conforme al pluralismo político que en la CE se declara, ni está a la altura de las transformaciones que se están dando en Europa en materia de concepción del poder. Las limitaciones del autogobierno proceden menos de la Constitución que de la interpretación que de ella se ha hecho y de su pobre desarrollo.

No se han utilizado las

posibilidades que ella misma ofrece para articular la pluralidad política del Estado. Entre las diversas posibilidades que abría, ni su desarrollo ha sido el más progresivo, ni la interpretación que ha terminado por imponerse puede considerarse como la más respetuosa e integradora de los hechos nacionales. Para esto será necesario pasar de un constitucionalismo entendido como marco estático a una interpretación de las normas constitucionales como radicalización de la democracia, abiertas al cambio y capaces de suscitar una mayor adhesión.

- Principio de **respeto a la voluntad popular**: la apelación a la voluntad de la ciudadanía está

Respetar la voluntad popular significa no ir más allá que ésta, pero tampoco más acá.

llena de trampas y medias verdades; se ha convertido en un truco retórico y yo propongo que lo tomemos literalmente en serio. Es necesario un ejercicio de sinceridad y realismo para que ese respeto sea efectivo. Este principio obligaría a todos con una limitación recíproca que, en buena lógica democrática, nadie puede rechazar: los nacionalistas no deberían tratar de que el Estado reconozca lo que la sociedad vasca no reconoce (la identificación con la nación vasca es la que cualquiera conoce atendiendo simplemente a los resultados de las elecciones y no lo que sugiere el mapa del eguraldia); los demás deberían acreditar su compromiso para que la voluntad de la ciudadanía vasca sea incorporada al ordenamiento jurídico correspondiente. Con ese doble compromiso el respeto a la voluntad de la ciudadanía podría convertirse en una fórmula útil para orientar las decisiones políticas. Respetar la voluntad popular significa no ir más allá que ésta, pero tampoco más acá.

Así entendido, el respeto a la capacidad decisoria de la ciudadanía podría dejar de convertirse en un arma arrojadiza, en una amenaza, y estaría en condiciones de ser concebido como un verdadero espacio de encuentro. Se trataría de encontrar una formulación compartida de la capacidad de decisión de la ciudadanía vasca. El autogobierno sería un elemento facilitador de la convivencia si su desarrollo se lleva a cabo con el ritmo que marque la sociedad vasca con toda su complejidad y pluralismo en materia identitaria o territorial.

LA SOLUCIÓN DEL CONCIERTO POLÍTICO

Tanto los certificados de defunción del Estatuto como sus celebraciones carecen de un análisis matizado acerca de lo que en él está vivo y muerto. En mi opinión, lo que está muerto del Estatuto de Gernika es esa dinámica que acabo de describir; lo que sigue plenamente vivo es la exigencia de pacto que en él se formula, en la medida en que ello supone el reconocimiento de una capacidad de decisión y el respeto a los compromi-

sos adquiridos. El pacto y la no-imposición es el procedimiento por el que se constituyen las reglas de juego de las sociedades avanzadas. La multilateralidad que las posiciones más progresistas exigen para la nueva configuración del

mundo es exigible también como principio organizador de nuestras sociedades. Esta exigencia, que estuvo en el origen de nuestro pacto estatutario y que se ha desdibujado enormemente, no ha perdido un ápice de su vigencia.

Sigue siendo válido el convencimiento de que el futuro de este País debe asentarse en un doble principio que constituye el verdadero núcleo del procedimiento democrático: reconocimiento de la capacidad de decisión y compromiso por el pacto político. Si faltara uno de ellos, el conflicto vasco no se habría resuelto realmente. El autogobierno sigue asentándose en la libre disposición sobre nuestro destino colectivo y la voluntad de pacto en el seno de la sociedad vasca y con el Estado.

El futuro de este País debe asentarse en un doble principio que constituye el verdadero núcleo del procedimiento democrático: reconocimiento de la capacidad de decisión y compromiso por el pacto político.

En este contexto, la reforma estatutaria debería ser una verdadera renovación y fortalecimiento de su naturaleza pactada. No se trata de discutir un listado de competencias, sino de dotar a las competencias propias de un contenido decisorio real, pactar también su interpretación bilateral en caso de conflicto y garantizar el cumplimiento de lo pactado. El problema fundamental al que hemos de hacer frente no es una cuestión de titularidades y competencias, de quien ha de gestionar una u otra competencia, sino de reconocimiento de la capacidad de los vascos para hacer

El pacto y la no-imposición es el procedimiento por el que se constituyen las reglas de juego de las sociedades avanzadas.

valer su voluntad propia y que se respeten los acuerdos alcanzados. No hay respeto a la libre decisión de la ciudadanía sin un sistema bilateral de garantías que permita una estabilidad institucional del marco de relación pactado e impida una restricción unilateral del nivel de autogobierno. No hay pacto sin un sistema recíproco de garantías, cuya interpretación y cumplimiento no quede al arbitrio de una de las partes. Toda solución ha de ser, en última instancia, un pacto en el que haya bilateralidad efectiva, garantías y condiciones de lealtad.

El pacto, en el seno de la sociedad vasca y con el Estado, es un procedimiento que conecta, por cierto, con nuestra mejor tradición foral y sobre la que hemos construido nuestras dos experiencias estatutarias, la de 1936 y la del Estatuto de Gernika. Y además tampoco faltan en la Constitución del 78 instrumentos capaces de facilitar ese nuevo pacto de convivencia, la Disposición adicional primera y la Disposición derogatoria segunda. Además, en virtud de la Disposición adicional del Estatuto de Gernika nuestro autogobierno contiene una expresa reserva de los derechos históricos y una apelación a su posible actualización futura, a través de la disposición adicional. Esa reserva —que forma parte, por cierto, del llamado bloque de constitucionalidad— contiene una virtualidad de autogobierno que cabe entender como fórmula constitucional de libre determinación.

Un planteamiento de “derecho de decisión sujeto a pacto” sintoniza

No se trata de discutir un listado de competencias, sino de dotar a las competencias propias de un contenido decisorio real, pactar también su interpretación bilateral en caso de conflicto y garantizar el cumplimiento de lo pactado.

perfectamente con la tradición que se recoge en los derechos históricos reconocidos por la Constitución y con los procedimientos del Concerto económico, que son el núcleo donde mejor se contiene la realidad de soberanía compartida que supone nuestro sistema de autogobierno y que lo diferencia radicalmente de las descentralizaciones administrativas. De hecho, el Concerto económico es algo más que un procedimiento tributario y financiero; es un compromiso de autogobierno pactado, que obliga al acuerdo y a la cooperación, que supone un reconocimiento mutuo, un principio federalizante, muy innovador, y que articula una interdependencia en espacios de actuación compartidos.

CUESTIÓN DE MÉTODO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA

Es curioso observar, en el comportamiento de los agentes sociales, hasta qué punto hay cosas que hace uno pensando que se fortalece y se debilita, como también al contrario, que ciertas cesiones le fortalecen. Sólo esta ceguera puede explicar el hecho de que los actores políticos hagan con frecuencia cosas con las que el adversario se encuentra especialmente cómodo, como gestos o declaraciones que sirven para asegurar las moral de las propias tropas, pero que dejan espacios al adversario. Podríamos poner mil ejemplos de lo uno y de lo otro: capitales políticos que se dilapidan, otros que terminan convirtiéndose en aliados imprescindibles... Todo ello en virtud de haber interpretado bien o mal la propia fortaleza y debilidad. Me limitaré a mencionar dos casos concretos. ¿Ha medido bien su fortaleza un partido como ERC al afirmar, tras la aprobación del Estatut, que eso era un primer paso para la independencia de Catalunya? Probablemente lo fuera y es normal que lo deseen pero, ¿con esa decisión se fortalece o fragiliza el acuerdo y mejora su posición como socio parlamentario? El grito de guerra contra los Borbones, además de para enardecer a la propia



Toda confianza se construye desde la experiencia de una desconfianza anterior.

parroquia, ¿ha servido realmente para debilitar a la monarquía española o para debilitar el atractivo de los republicanos como compañeros de viaje? Con la presentación, en septiembre del año 2007, de una propuesta para la normalización política que incluía la famosa consulta, ¿fortalecía el Gobierno Vasco su posición y se legitimaba ante la sociedad vasca o brindaba a Zapatero la disculpa de la consulta para no atender siquiera al problema político de fondo y esperar simplemente que el calendario electoral se volviera contra el lehendakari? Seguramente la situación no sería mucho mejor si aquella propuesta no hubiera venido acompañada por la consulta y un compromiso de calendario electoral, pero sí que sería algo mejor en términos de comprensión popular. La negativa de Zapatero a negociar sin la amenaza de la consulta le habría resultado más costosa de vender electoralmente.

¿Cómo salir de este círculo y romper el juego del corto plazo, tan cómodo como estéril? Pues mediante la generación de confianza.

Si en medio de la refriega política de los neuróticos, a la que me refería antes citando a Taylor, va alguien y dice que hay que seducir al contrario, lo lógico es que se haga acreedor de las peores sospechas, pero eso no le quita un ápice de razón y clarividencia. Creo que no hay otro procedimiento para avanzar que establecer un marco de confianza recíproca.

La confianza como procedimiento es difícil de aceptar, de entrada, por que resulta inconcebible que se pueda poner en marcha un proceso como consecuencia del cual todos salgamos fortalecidos. Es algo que resulta poco verosímil, que va contra la intuición inmediata, pero que funciona exactamente así: un buen pacto es aquel del que los interlocutores resultan fortalecidos. Y eso ¿cómo se construye? Por supuesto que la confianza ha de ser bien entendida y comienza por una decepción

bien aprovechada. Toda confianza se construye desde la experiencia de una desconfianza anterior. Se trata de poner las condiciones para poderse fiar del otro, no de ser un imbécil.

La confianza se construye, asegura y limita, permite incluso espacios de disconformidad o plazos de tiempo. Se pueden acordar unos temas y registrar unos desacuerdos; también tiene sentido que el pacto tenga un límite temporal (una generación, por ejemplo) en el que haya un compromiso de no cuestionarlo y unas cláusulas de revisión. Tampoco se trata de una confianza en las personas concretas (aunque esto puede ayudar, naturalmente) sino en los sistemas, es decir, en las instituciones, procedimientos y reglas, que aseguran un desarrollo que no desnaturalice lo pactado o, al menos, modos de arbitrar en caso de desacuerdo. No se trata de fiarse sin más, sino de poner las condiciones para que nos podamos fiar, lo cual suele ser algo muy laborioso y que no tiene nada de inocente.

Lo más importante para la generación de confianza es que se cumplan algunos procedimientos de reciprocidad: no hay pacto sin disposición a limitar las propias aspiraciones (en el horizonte final o en el tiempo) y sin que esa autolimitación sea correspondida por otra de naturaleza similar. La reciprocidad que está en el origen de un pacto debe estar presente también en los procedimientos de interpretación, desarrollo y arbitraje en caso de discrepancia. A esta relación de reciprocidad hacen relación algunos modelos que se han ido proponiendo en Euskadi los últimos años como el de “derecho a decidir y obligación de pactar” de la Mesa de Egipto o el binomio “no imponer (un acuerdo en Euskadi que no sea realmente integrador) - no impedir (en las Cortes

españolas un acuerdo alcanzado en Euskadi)” del PNV. Puede que a estas alturas, por cierto, este binomio haya dejado de representar una autolimitación para los nacionalistas porque no sean mayoría casi en ningún sitio, lo cual no lo invalida sino que pone de manifiesto hasta qué punto es importante, en escenarios móviles y donde las mayorías son precarias, acordar un criterio para la protección de las minorías, actuales o futuras. En política conviene no olvidar que nadie tiene asegurado que nunca se convertirá en minoría. Esas cláusulas de protección para las minorías se hacen o por convicción y generosidad o por si acaso. Y los nacionalistas están ya en el “por si acaso” (en el conjunto del Estado, lógicamente, pero también en Iparralde, en Navarra, en Álava, en municipios muy importantes y tal vez pronto en algunos otros ámbitos...).

Por supuesto que toda construcción de confianza tiene un elemento de apuesta y riesgo, que ha de ser comparado no con una situación ideal, sino con los riesgos que implica el no apostar. Lo normal es que el pequeño pierda, que para eso es pequeño; algunas pocas veces coinciden la suerte y la inteligencia y el pequeño gana. En cualquier caso, puestos a perder es mejor hacerlo teniendo razón que habiéndola perdido en el camino por falta de flexibilidad o inteligencia.

Si a pesar de todo, quien fracasa tras haber apostado por la confianza, puede al menos no haber perdido la razón en el proceso y seguir recabando el apoyo de la sociedad vasca, que es lo importante. Ahí es donde, en última instancia, se ganan o pierden las batallas decisivas. Eso es lo que verdaderamente está en juego y debería importarnos. Lo demás son escaramuzas que deben ser examinadas en el largo plazo, ese que ha presidido los trabajos de Think Gaur.