

JONAN FERNANDEZ

# Diálogo y democracia: camino de salida

*Después de 20 años del inicio del proceso de reforma en el Estado español, la falta de normalización sociopolítica en Euskal Herria y la persistencia del fenómeno de la violencia requieren una revisión democrática del estatus político, económico, constitucional y jurídico sobre el que se asienta la realidad vasca. Las relaciones entre Euskal Herria y el Estado español no cuentan con un consenso político y social suficiente y, probablemente, este es el elemento de conflicto que jerarquiza todos los demás. Entre otras cuestiones, parte de la sociedad vasca rechaza el estatuto de autonomía y difiere de la definición territorial actual de lo que considera su espacio histórico. El conflicto está dominado por una perspectiva de empate o bloqueo infinito que sólo el diálogo puede transformar.*

Jonan Fernandez  
es coordinador de  
Elkarri.

“La transición no tuvo una aplicación óptima en Euskal Herria, necesita una revisión”. Esta afirmación tan simple es un punto de partida objetivo y de gran virtualidad para iniciar un proceso de reflexión que pueda conducir a una transformación de la situación de conflicto y violencia que afecta a este país.

Después de 20 años del inicio del proceso de reforma en el Estado español, la falta de normalización sociopolítica en Euskal Herria y la persistencia del fenómeno de la violencia requieren una revisión democrática del estatus político, económico, constitucional y jurídico sobre el que se asienta la realidad vasca.

La búsqueda de una solución dialogada, aunque con diferentes matices sobre su concepción, modelo, protagonistas o ritmos, se ha convertido en los últimos tiempos en una opción de general aceptación social y política en Euskal Herria. La práctica totalidad de agentes sociales, sindicales, económicos, políticos e institucionales apuestan por impulsar un camino de solución dialogada.

¿Hay conflicto porque hay violencia o hay violencia porque hay conflicto? Probablemente, la repuesta es mixta y combinada: hay violencia porque hay conflicto y hay conflicto porque hay violencia. Lo que parece evidente en la situación vasca

*Las relaciones jurídico político administrativas entre Euskal Herria y el Estado no cuentan con un consenso social y político suficiente.*

es que la necesidad del diálogo no viene sólo dada por la existencia de ETA y de su acción violenta.

La apuesta por la vía del diálogo para una revisión del estatus actual no es, de esta manera, la respuesta a una presión violenta. En el supuesto de que ETA dejara de existir hoy mismo, Euskal Herria seguiría necesitando un proceso de diálogo y negociación política para ampliar los espacios de consenso básico en torno al estatus jurídico y político que debe regir su convivencia interna y sus relaciones con el marco estatal y europeo.

La referencia a la ausencia de normalización en Euskal Herria no es sólo una expresión retórica o un eufemismo. Como se ha indicado, la revisión del actual estatus y la necesidad del diálogo en el caso vasco no viene sólo dada por la existencia de un fenómeno de violencia sino, sobre todo y principalmente, por la extensión de causas y consecuencias de este conflicto a otros ámbitos de la convivencia social y política. El análisis objetivo del panorama vasco corrobora esta formulación.

### **La soberanía y la autodeterminación**

Las relaciones jurídico político administrativas entre Euskal Herria y el Estado no cuentan con un consenso social y político suficiente. Probablemente, este es el elemento de conflicto que jerarquiza todos los demás. La diferencia de concepciones sobre el sujeto en el que reside la soberanía vasca, el pueblo vasco o el pueblo español, y, junto a ello, las concepciones antagónicas sobre el derecho de autodeterminación conforman uno de los principales objetos de disenso en el escenario vasco.

El estatuto de autonomía cuenta actualmente con el rechazo de partida de un sector social y político que representa entre el 13% y el 17% del electorado de la Comunidad Autónoma Vasca. Además de ello, la controversia y la diferencia de criterios de interpretación sobre esta ley orgánica entre quienes sí apostaron por esta vía constituye una disfunción democrática añadida de gran calado. Las leyes fundamentales representan los valores entendidos y la base de la convivencia social y política de una sociedad. En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, ni la consideración de la Constitución, ni la interpretación del Estatuto constituyen valores suficientemente compartidos.

Por otro lado, lo que históricamente se ha conocido como Euskal Herria se encuentra actualmente dividido en tres marcos administrativos diferentes: Iparralde o el Pays Basque del norte de los Pirineos, en el Estado francés, y el País Vasco del sur de los Pirineos, dividido en la Comunidad Autónoma Vasca y en la Comunidad Foral Navarra. La definición del marco administrativo, político, jurídico y territorial constituye otro elemento de controversia que afecta a los retos del futuro de las tres regiones, a sus intereses de desarrollo económico, bienestar social, calidad de vida, desarrollo cultural, convivencia, consenso y adecuación estratégica regional en el marco europeo.

El futuro de Navarra está sometido a una encrucijada que requiere una reflexión serena. En primer lugar, es un tema tabú. Se encuentra neutralizado por un atrincheramiento de posiciones, por los errores cometidos en el pasado y por la

existencia de identidades colectivas antagónicas en el seno de su sociedad. En segundo lugar, los nuevos tiempos están planteando a este territorio importantes exigencias de adecuación estratégica. La mundialización e interdependencia económica, la evolución de las corrientes macroeconómicas, los cambios en el contexto europeo, y la necesidad de las regiones —muy especialmente en el caso de las comunidades uniprovinciales— de buscar ejes de cooperación y desarrollo transfronterizo y suprarregional obligan a Navarra a explorar nuevos horizontes. Además de todo ello, la convivencia social y política está necesitada de espacios más amplios de consenso.

Por otra parte, los instrumentos jurídicos y políticos que deben regular los marcos y procesos de decisión en un debate sobre el futuro de Navarra se han quedado obsoletos y desfasados ante los retos estratégicos que plantean los nuevos tiempos y, especialmente, ante el nuevo contexto internacional y europeo. La Disposición Adicional Cuarta de la Constitución, la Disposición Adicional Segunda del Amejoramiento del Fuero y el Artículo 2º del Título Preliminar del Estatuto de Autonomía del País Vasco tienen tres características comunes: restringen las opciones de un debate sobre el futuro de Navarra a una única opción, su incorporación al régimen autonómico vasco; se asientan en una concepción anexionista, hoy superada por la realidad social y política; y remiten a procedimientos tortuosos que hacen muy difícil, por no decir imposible, la posibilidad de consulta democrática a los ciudadanos.

## **El marco europeo**

El proceso de construcción de la Unión Europea está desmitificando y alterando las fronteras nacionales y regionales y está fomentando la cooperación de las regiones fronterizas con lazos culturales, sociales, económicos o lingüísticos de cara a construir alianzas regionales lógicas dentro del marco europeo. Ejército, moneda y fronteras han sido históricamente los tres elementos que han definido al Estado. El proyecto de construcción europea pulveriza este modelo de Estado y plantea interrogantes inimaginables hace tan sólo dos décadas. La magnitud de esta transformación se ve ampliada por factores tales como la revolución tecnológica y la mundialización e interdependencia de la economía.

En el nuevo marco político y estratégico que se está creando a nivel europeo e internacional urge abordar y poner en marcha nuevos marcos de relaciones constructivas y de cooperación que tengan en cuenta las nuevas variables que inciden en los marcos internos e internacionales. Los nuevos tiempos están poniendo de manifiesto la necesidad de una adecuación y modernización consensuada de los textos legales que rigen la convivencia social, política e interterritorial en Europa, en el Estado español y en Euskal Herria. En las actuales coordenadas, en Euskal Herria, la incorporación al nuevo marco europeo representa otro elemento de controversia. No existen presupuestos compartidos para abordar este desafío desde un entendimiento social y político básico.

Por otra parte, la falta de normalización política tiene también su proyección en el terreno sindical y socioeconómico. El marco de relaciones laborales y económicas es objeto de confrontación. La actividad sindical, económica y empresarial

está dividida entre quienes consideran que las relaciones laborales y económicas deben desarrollarse en un marco vasco y entre quienes defienden el marco estatal. Esta divergencia genera conflictos estructurales y afecta a las bases de estabilidad del sistema político.

Aunque con valoraciones y consecuencias diferentes, la existencia de un contencioso entre el pueblo Vasco y el Estado español ha sido afirmada tanto por el Pacto de Ajuria Enea como por el Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). Durante los últimos años, no obstante, el desarrollo del conflicto está acentuando los discursos, los acontecimientos y las imágenes de un conflicto entre vascos.

La división política en dos bloques empieza a dar cuerpo a una división social cuya imagen más gráfica es la proliferación de concentraciones y manifestaciones enfrentadas en las calles de Euskal Herria. Veinte años de conflicto y de violencia han ofrecido una interminable lista de atrocidades, experiencias, sufrimientos, víctimas, agravios y agresiones que refuerzan los argumentos de cada parte y atrincheran y blindan sus posiciones. En otros terrenos es posible que la evolución no pueda ir a peor porque ya está en el límite, pero en el terreno de la división social la evolución a peor tiene mucho campo por delante. La sociedad de este país tiene muchos anticuerpos activos que la protegen de los riesgos de enfrentamiento civil, pero, en cualquier caso, el peligro de escisión y quiebra social es real y el tiempo corre en contra de los augurios más optimistas. Este riesgo bien merece una reconsideración a fondo sobre la situación actual. También desde el punto de vista sociológico es necesaria.

### **Una situación de bloqueo**

La situación de conflicto y violencia está dominada por una perspectiva de empate o bloqueo infinito. El análisis debe ser empírico y debe partir necesariamente de una situación de hecho. La vía de la fuerza, de la violencia o de la acción policial no han constituido hasta la fecha factores desencadenantes de una solución al conflicto: condicionan su evolución pero no determinan su transformación.

Por otra parte, la división asimétrica de la realidad sociopolítica en dos bloques enfrentados ha conducido a una impermeabilización mutua entre ambos. De tal manera que los argumentos políticos, éticos, morales, humanitarios o la movilización social que un bloque dirige al otro, y viceversa, obtienen de su destinatario una nula receptividad.

La revisión dialogada y democrática del estatus actual es también un imperativo democrático. La sociedad debe ser convocada a intervenir y decidir ante coyunturas como la actual que plantean encrucijadas de gran transcendencia. No es lógico que apelemos a la sociedad y al ciudadano sólo para la movilización, la condena, la denuncia o la resistencia democrática.

La democracia otorga a la ciudadanía una función normativa y definitoria, especialmente en situaciones de crisis o dificultad, que debe ser ejercida. El conjunto de consideraciones expuestas en los apartados anteriores delimitan el perfil de una situación delicada en el presente y de perspectivas muy inciertas y preocupantes en el futuro. Existen, además, múltiples opciones democráticas que,

mediante procedimientos democráticos y de participación ciudadana, pueden introducir medidas correctoras para enfrentar el futuro en condiciones de mayor normalización.

Lo que trato de transmitir con este conjunto de consideraciones es que no me parece posible ni viable un escenario pacificado social ni política y ni jurídicamente en Euskal Herria sin una reflexión previa que acepte una situación de hecho, que se manifiesta de forma pertinaz a pesar del paso del tiempo, de gobiernos y de coyunturas diferentes. La pacificación -no sólo el silencio de las armas, sino también la pacificación social, política y jurídica- requiere convenir que la transición no tuvo una aplicación óptima en Euskal Herria y que sería aconsejable su revisión.

La falta de normalización en Euskal Herria va mucho más allá de lo que pudiera ser un fenómeno de violencia de motivación política. El problema de fondo es político y la solución debe ser también política. La radiografía de la situación actual en Euskal Herria y los retos de futuro nos llevan a reafirmar como conclusión la necesidad democrática, fundamentalmente democrática, de una revisión dialogada del estatus político, económico, constitucional y jurídico actual con participación activa de la sociedad.

El objetivo con que debiera abordarse esta tarea es el de perfeccionar el marco que debe regir la convivencia social y política en Euskal Herria, dentro de Europa y en sus relaciones con el Estado. Una frase resume el espíritu de esta reflexión: tomar iniciativas democráticas que, mediante procedimientos democráticos, propicien soluciones democráticas.

La democracia formal basada en un simple cómputo aritmético de mayorías está dejando paso a nuevas formas de hacer política en las que el diálogo y el consenso son los nuevos pilares. Esto se aprecia, sobre todo, cuando se trata de formular las grandes decisiones políticas de un país como su Constitución, su política económica, educativa o sanitaria. También en aspectos menos trascendentales. La búsqueda y, muchas veces, la consecución de un amplio consenso social se aprecia con nitidez en los responsables políticos con una concepción avanzada de la democracia.

Ya no se trata, simplemente, de buscar una eficacia que complemente la legitimidad de origen del electo (la denominada legitimación del ejercicio del poder), sino de que la cohesión social sea alcanzada en su máximo nivel. En el caso de Navarra y de la Comunidad Autónoma Vasca, el proceso constituyente y los procesos estatuyentes concluyeron, por razones que ahora no han de analizarse, sin que pudiera alcanzarse un consenso completo entre las diferentes fuerzas, tradiciones y sensibilidades sociales y políticas. Es evidente que importantes segmentos de la sociedad manifiestan que el esquema institucional vigente requiere de algún tipo de revisión o modificación para que ellos puedan incorporarse con naturalidad a la regularidad democrática.

En esta legislatura, precisamente, se ha abierto un debate que plantea la posibilidad de modificar algunos preceptos de la Constitución en orden a eliminar algunas disfuncionalidades advertidas en el proceso de vigencia de la misma. Y dado que esta sensibilidad está en el debate público, parece lógico que se plantee, también para Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, la conveniencia de estudiar los ajustes que permitan una nueva cohesión social y política.

*La falta de  
normalización  
en Euskal  
Herria va  
mucho más  
allá de lo que  
podiera ser  
un fenómeno  
de violencia  
de motivación  
política.*

Desde una concepción estrictamente democrática, parece oportuno y justificado plantearse si algún tipo de reforma o revisión del actual estatus puede contribuir a generar espacios sociopolíticos de mayor consenso y normalidad en Navarra y en la Comunidad Autónoma Vasca.

En ocasiones, buscamos extensas y profundas argumentaciones para explicar ideas muy sencillas. No sé si esta reflexión presenta extensas y profundas argumentaciones, pero creo que puede finalizarse con una idea muy sencilla. El planteamiento de este artículo no dista mucho de la filosofía de la calidad que tanto se está extendiendo últimamente al ámbito de la empresa, de la educación y de lo personal. En definitiva, lo que se viene a sugerir no es otra cosa que aplicar, también en el ámbito de lo político, un mecanismo elemental de calidad: evaluar e introducir propuestas de mejora.