

Ignacio Sánchez Cuenca es
Profesor de Sociología en
la Universidad Complutense,
Madrid.

Sobre la necesidad de regular políticamente el conflicto nacional

Ignacio Sánchez-Cuenca

1.

España es uno de los Estados más viejos del planeta. Pero también es uno de los Estados con mayor heterogeneidad interna. Hay gran variación en lenguas, tradiciones, costumbres, e incluso instituciones y leyes. De hecho, todavía sobreviven restos de los fueros medievales en el País Vasco y Navarra.

A pesar de su antigüedad, España no ha sido capaz de «asimilar» del todo a sus gentes. La transformación de sus habitantes en «españoles» nunca ha sido completa, a diferencia de lo que ha sucedido, por ejemplo, en Francia. Se trata de un hecho histórico incontesable, que no puede superarse mediante voluntarismo legislativo. A estas alturas, los catalanes, vascos o gallegos nacionalistas no van a sentirse plenamente españoles por más que las leyes lo puedan proclamar así. La supervivencia de lenguas propias y la existencia de sistemas de partidos regionales diferentes a los del conjunto de España demuestran la incapacidad del Estado para uniformizar política y culturalmente su territorio.

Reconocida esta incapacidad, de lo que se trata entonces es de averiguar si se puede alcanzar la unidad en la diversidad. El franquismo lo consiguió, suprimiendo mediante la represión y el terror cualquier manifestación política de dicha diversidad. Es un modelo que ni siquiera la derecha añora hoy. El objetivo, más bien, consiste en resolver la tensión democráticamente. Esto significa llegar a un equilibrio democrático entre el centro y la periferia en virtud del cual todas las comunidades territoriales se sientan cómodas dentro de España. Para ello, han de cumplirse dos condiciones, relativas a los beneficios de permanecer unidos y a la credibilidad del arreglo al que se llegue.

Sobre los beneficios: España mantendrá su integridad territorial en la medida en que las partes que componen el país juzguen que están mejor dentro que fuera. En ese cálculo intervienen varios factores. El coste de la transición a la independencia, los posibles beneficios de la secesión (que pueden variar enormemente, por ejemplo, en función de la permanencia o no en la Unión Europea) y los costes de muy diversa índole de dejar de formar parte de un Estado más grande.

Este cálculo en términos de coste y beneficio no está dado de antemano, sino que depende en gran medida de cuál sea la organización territorial dentro de España. Es evidente que cuanto más descentralizado esté el país, menores serán los incentivos para que alguna región decida romper con el Estado. Lo cual no quiere decir, obviamente, que el Estado tenga que descentralizarse hasta el extremo, pues hay que tener en cuenta muchas otras consideraciones a la hora de establecer el conjunto de instituciones que regulen la vida política en nuestro país, como la eficiencia, la justicia interterritorial y las preferencias de todos aquellos ciudadanos que no son nacionalistas.

El acuerdo sobre la distribución vertical del poder político ha de ser un equilibrio, en el sentido de que ninguna de las partes tenga razones para romperlo o someterlo a revisión constante. Así sucede cuando se resuelven los problemas de credibilidad inherentes a las relaciones centro-periferia. En equilibrio, las regiones periféricas con fuerte presencia nacionalista creen las promesas del Gobierno central de que éste no va a abusar de su poder para recortar o menoscabar los derechos de esos territorios. Por otro lado, el Estado cree las promesas de las regiones nacionalistas de que éstas no van a utilizar la descentralización del poder para incrementar sus demandas y eventualmente llegar a romper la unidad de España.

El problema está en cómo conseguir ese punto de acuerdo o de equilibrio, en el que las reglas institucionales se estabilizan y permiten una convivencia razonable entre territorios diversos. No está claro que ese equilibrio exista en el caso español.

2.

La Constitución de 1978 no pretendió resolver este delicado problema. El Título VIII quedó abierto, de tal manera que el proceso autonómico posterior tiene en la práctica rango constitucional. A medida que evoluciona el sistema de las autonomías, cambia también nuestro modelo constitucional de Estado.

La historia es bien conocida. Puesto que las llamadas comunidades históricas presentaban «hechos diferenciales», se previó un procedimiento especial de descentralización para estas comunidades, de «vía rápida», frente a la «vía lenta» del resto. Sin embargo, esta asimetría procedimental no impidió que con el paso del tiempo hubiera un proceso de igualación entre todas las regiones, tan sólo roto por la excepcionalidad foral del País Vasco y Navarra.

El modelo resultante es, en lo esencial, uniforme. España se ha dividido en diecisiete comunidades autónomas con niveles de competencias similares. Sin embargo, las comunidades históricas, sobre todo Cataluña y País Vasco, tienen mayores aspiraciones que el resto y sus partidos nacionalistas, que son mayoritarios en las dos regiones, demandan fórmulas que genéricamente podríamos llamar «confederales» y que en ocasiones son abiertamente secesionistas. El resto de las regiones observa atentamente la evolución de País Vasco y Cataluña, de modo que en cuanto éstas dan un paso adelante, aquéllas se aprestan a reclamar lo mismo. Así ha sucedido recientemente con el nuevo Estatuto catalán, que ha sido imitado en muchas de sus disposiciones por otras comunidades autónomas como las de Valencia, Baleares y Andalucía.

Muchos creen, probablemente con razón, que esta dinámica no tiene fin. La descentralización no ha servido para que los nacionalistas hayan encontrado un acomodo definitivo. Al revés, da la impresión de que conforme se avanza en el proceso de vaciamiento del Estado central, más ambiciosas y radicales se vuelven las demandas de los nacionalistas. Si no se detiene el proceso, llegará un momento en que el sistema explote en pedazos, resquebrajándose la unidad territorial de España.

Las causas por las que los nacionalistas catalanes y vascos elevan progresivamente el listón de sus demandas son muy complejas. Cabe mencionar cuatro explicaciones distintas pero no necesariamente excluyentes.

En primer lugar, razones internas, de competición política dentro del bloque nacionalista en cada comunidad autónoma. Los nacionalistas, tanto en el País Vasco como en Cataluña, están divididos en partidos radicales y partidos moderados. Aun siendo mayori-

tarios los moderados, a veces se ven impelidos a endurecer su mensaje para evitar que los radicales les ganen terreno electoral y social. Así, el éxito de Esquerra Republicana en Cataluña durante la etapa terminal de CiU, sobre todo entre los electores más jóvenes, habría forzado a CiU a asumir parte del programa de la izquierda independentista.

En segundo lugar, puede que el equilibrio, inestable y precario, entre el Estado central y las regiones nacionalistas en los quince primeros años del sistema de las autonomías se viera seriamente dañado por la llegada del Partido Popular al poder. Aunque en términos objetivos no cabe decir que el PP intentara dismantelar el Estado autonómico, no deja de ser cierto que durante su paso por el poder endureció llamativamente su discurso contra los nacionalismos periféricos. La confrontación con el nacionalismo vasco, que alcanzó su punto álgido en la campaña electoral de las elecciones autonómicas vascas de mayo de 2001, y la recuperación sin complejos del nacionalismo español, provocó una desconfianza enorme entre el País Vasco y el resto de España. Fruto de ese choque entre nacionalismos es el Plan Ibarretxe. Se trata de un desafío al orden constitucional que pretende establecer una relación bilateral, confederal, entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado español, en virtud de la cual la pertenencia de los vascos a España venga determinada por propia voluntad y no por una imposición política externa. En Cataluña, la postura del PP contribuyó decisivamente, a juicio de muchos, al ascenso de Esquerra. Los jóvenes nacionalistas se sintieron atraídos por un partido que se oponía a un Estado español que ellos veían como profundamente hostil.

En tercer lugar, algunos creen que el origen de la espiral sin fin de reivindicaciones nacionalistas se encuentra en las maniobras que se producen en el seno del Parlamento español a la hora de formar Gobierno. Como bien se sabe, los partidos nacionalistas y regionalistas tienen una importancia capital cuando el partido de Gobierno no cuenta con una mayoría absoluta. Sus apoyos resultan cruciales, hasta el punto de que el Gobierno en minoría queda a expensas de lo que decidan estos partidos. Se habla incluso de «chantaje permanente» y de «secuestro de la voluntad popular», toda vez que estos grupos representan a menos del 10 por ciento de los españoles.

En cuarto lugar, hay cambios en el plano supranacional que favorecen la elevación de las demandas nacionalistas. El proceso de integración europea contribuye decisivamente al debilitamiento de los Estados miembro. La transferencia de soberanía a instituciones europeas y la disolución de las fronteras entre países, son factores que contribuyen a la creciente irrelevancia de los Estados. Ese vacío de poder lo pueden aprovechar entidades subnacionales como las regiones. Además, mientras que en ausencia de la Unión Europea no tendrían viabilidad muchos proyectos de independencia de regiones pequeñas, en el contexto de la UE sí tiene sentido plantear una multiplicación de pequeños Estados cobijados en el orden supraestatal de Europa.

3.

Si nos tomamos en serio la complejidad de las causas que favorecen en España el auge de los nacionalismos, muchas de las soluciones que se proponen a este problema parecen claramente ilusorias o voluntaristas. Tocan sólo aspectos parciales y lo hacen de tal manera que no es arriesgado predecir que agravarán más que aliviarán los problemas de gobernabilidad en nuestro país.

Me referiré tan sólo a dos de estas soluciones que la derecha ha acogido con buenos ojos. Por un lado, se propone modificar la ley electoral, de tal manera que los partidos regionalistas y nacionalistas no obtengan representación en el Parlamento español. De esta manera, el partido ganador se asegurará con comodidad una mayoría absoluta en el Parlamento y tendrá las manos libres a la hora de gobernar, pudiendo oponerse a los intereses de los nacionalistas si así lo estima oportuno.

Los detalles de cómo evitar que partidos de ámbito regional tengan escaños en el Parlamento no se suelen hacer explícitos, quizá con la intención de ocultar los fundamentos poco democráticos de esta medida. Dado que los partidos pequeños son minoritarios a escala nacional, pero con fuerte presencia a nivel regional, no hay fórmula de reparto de escaños que pueda evitar la representación de estos partidos mientras la circunscripción siga siendo la provincia. Y que la circunscripción sea la provincia viene determinado por la Constitución. La reforma de ésta, con el fin de hacer de toda España un distrito único, sería extremadamente costosa (mayoría de tres quintos en ambas cámaras o, en su defecto, mayoría absoluta en el Senado y mayoría de dos tercios en el Congreso, más un posterior referéndum de ratificación en caso de que lo solicite una décima parte de cualquier de las dos cámaras). Ningún partido está pensando en activar ese procedimiento. Por lo demás, los pocos países que tienen un distrito electoral único (Holanda, Israel) se caracterizan por su homogeneidad interna. Los países divididos tienen siempre múltiples circunscripciones.

En realidad, la única forma de impedir la representación de partidos de ámbito regional consiste en imponer un umbral de entrada muy alto: que sólo puedan obtener escaños aquellos partidos que superen, digamos, un cinco por ciento del total nacional de los votos (en Turquía el umbral es insólitamente alto, del 10 por ciento, para impedir que los kurdos tengan escaños).

Si así se hiciera, la democracia española resultaría menos «inclusiva». Mediante un procedimiento arbitrario y ad hoc, se restringiría el espectro de fuerzas políticas que defienden sus ideas en el Parlamento. Se simplificaría sin duda la formación de Gobierno, pero resulta ingenuo pensar que los nacionalistas fueran a aceptar de buen grado una reforma de tal calado. Probablemente se exacerbarían las tensiones y se armarían de razones los nacionalistas para defender la necesidad de romper con España. No se trata de suprimir la voz de los nacionalistas, sino de establecer un marco de convivencia en el que los nacionalistas y no nacionalistas se encuentren razonablemente cómodos.

Más sentido tiene el intento de reformar la Constitución para establecer de una vez por todas un reparto claro de competencias entre la administración central y las administraciones locales. Los partidos nacionalistas no podrían en esas condiciones reclamar nuevas transferencias. Con ello se mejoraría seguramente la administración del Estado en sus varios niveles territoriales, pero no es seguro que una medida de este tipo pudiera también resolver lo que a veces se llama el «conflicto identitario». Aquellos que se sienten lejanamente españoles, o que no se sienten españoles en absoluto, no se sentirán más satisfechos de su condición nacional por el hecho de que el «modelo federal» quede consagrado en la Constitución.

4.

Desde el inicio de la democracia se han ensayado políticas tanto de acomodación como de enfrentamiento con los nacionalistas. No parece que hayan funcionado, pues no han frenado las demandas de mayor autogobierno (e independencia en el límite). En la legislatura 2000-04, el Gobierno de Aznar siguió una política de total confrontación con los partidos nacionalistas vascos, que se saldó con la propuesta de Ibarretxe. Durante la legislatura 2004-08, Zapatero ha seguido el rumbo contrario, lanzando el proceso de reformas de los Estatutos de autonomía y abriendo un proceso de paz con ETA. La respuesta ha sido una nueva edición del plan Ibarretxe.

Supongamos que, por la debilidad histórica del Estado español a la que hacía referencia al comienzo de este artículo, el tira y afloja entre centro y periferia no vaya a desaparecer nunca. Con otras palabras, supongamos que debido a que ni las regiones nacionalistas ni el Estado son suficientemente fuertes para imponer su postura al rival, el conflicto nunca llegue a resolverse y sea endémico.

No es un supuesto inverosímil. Pero en tal caso, lo que sorprende es que nuestro ordenamiento constitucional no contemple procedimiento alguno para poder encauzar el problema que surja cuando alguna región pida formalmente la secesión. ¿Qué pasa si la opinión pública de alguna región se decanta en algún momento a favor de la independencia? ¿Qué medidas tendría que poner en práctica el Estado español si fuera el caso de que el 60 por ciento de los votantes en un referéndum vasco o catalán se declararan partidarios de constituirse en un Estado nuevo?

Para prevenir esa eventualidad, la derecha llegó a aprobar penas de cárcel si el Presidente de alguna autonomía se atrevía a convocar un referéndum. Pero es evidente que negando por decreto la existencia del problema, éste no va a resolverse.

Nótese que no estoy hablando de que las regiones tengan derecho a la autodeterminación. No se trata de derechos democráticos que el Estado español no reconoce. Como se ha dicho muchas veces, el derecho de autodeterminación tan sólo se puede ejercer en situaciones coloniales o de invasión por parte de una potencia extranjera. Más bien, lo que defiendo es que haya una solución política e institucional ante una situación que no tiene sentido descartar, como es que en algún momento de nuestra historia futura haya un porcentaje mayoritario favorable a la secesión en algún territorio de nuestro país.

Por otro lado, son los nacionalistas quienes mejor saben explotar a su favor esta falta de previsión de nuestro sistema político, puesto que lo presentan como síntoma inequívoco de cerrilismo antidemocrático del Estado español. Cuando se dice, para contestar a las acusaciones de los nacionalistas, que todo puede discutirse siempre y cuando se haga de acuerdo con las reglas de la Constitución, no deja de ser un ejercicio de retórica, pues la Constitución no contiene una sola palabra sobre cómo deba abordarse el problema de que un territorio quiera separarse del resto. Para los nacionalistas es un sarcasmo que se les diga que pueden obtener la independencia reformando la Constitución: todos sabemos que bastaría con que uno de los dos grandes partidos se opusiera a dicha reforma para que ésta fuera inviable. De hecho, con respecto a la reforma constitucional, da igual que sea el 35 o el 95 por ciento de los vascos o los catalanes los que quieran la independencia, ya que lo único que importa son las mayorías en el Parlamento español.

El hecho, por tanto, es que no se ha arbitrado fórmula institucional alguna para la eventualidad de que una mayoría territorialmente concentrada pida la independencia. No hay posibilidad de divorcio entre territorios, al margen de lo que piensen sus habitantes. Es verdad que casi ningún Estado contempla esta posibilidad. Ni siquiera la Unión Europea, que no es ni de lejos un Estado, tiene previsto un procedimiento de salida para los Estados miembro. La única excepción se encuentra en Canadá. A raíz de la famosa sentencia de su Tribunal Supremo sobre la demanda de independencia de Quebec, el Gobierno aprobó la llamada Ley de Claridad en 2000 para regular institucionalmente el conflicto político que se crea si en una región hay una mayoría favorable a la secesión.

Como se sabe, el Tribunal Supremo canadiense estableció que Quebec no tenía un derecho unilateral a declarar la independencia tras un referéndum de secesión, añadiendo que el Gobierno de Canadá tampoco podía hacer oídos sordos a una demanda de esa naturaleza. La sentencia forzaba a las partes a negociar bilateralmente las condiciones bajo las cuales podría producirse la independencia de Quebec.

En España ni los nacionalistas ni los antinacionalistas parecen dispuestos a asumir algo tan básico como que un proceso de independencia sólo puede realizarse bajo ciertas condiciones y con ciertas garantías. Los nacionalistas, precisamente por la indefinición de nuestro ordenamiento jurídico, dan por supuesto que les asiste un derecho a independizarse con tal de que una mayoría de los votantes de su región así lo decida. Los antinacionalistas, por su parte, están enrocados en posiciones cerriles que niegan cualquier vía de independencia con argumentos más bien endeble. Me referiré sólo a uno de estos argumentos, el que aparece más a menudo.

Según este argumento, los procesos de secesión producen polarización social y obligan a las partes a tomar una decisión extrema cuando la mayoría de la gente tiene preferencias moderadas. Sin embargo, la negación de la posibilidad de independencia ya ha generado durante estos años un importante grado de polarización en Cataluña y País Vasco. Además, la identidad compartida (gente que se siente vasco-española, o catalano-española) se puede mantener tanto si se vive en el Estado español o en un Estado vasco/catalán. El argumento da un peso excesivo al *statu quo*, pues tanto la pluralidad social como las identidades compartidas pueden florecer en un Estado democrático, ya sea viejo o de nueva constitución.

Cuestión distinta es que, una vez institucionalizado el procedimiento para procesar una demanda de independencia, cada uno vaya a optar por una postura u otra. En nuestro debate público, con demasiada frecuencia, se confunden las razones para estar en contra de la independencia de un territorio con las razones para regular un conflicto de esta naturaleza. Sin embargo, son dos planos distintos y es perfectamente lógico que alguien pueda estar a la vez a favor de que se regule políticamente el procedimiento de secesión y en contra de que tal o cual región se independice. En el primer caso, se está a favor de que el sistema político procese una demanda de separación, en el segundo se está en contra de dicha demanda. Es como estar a favor del divorcio pero no querer separarse del cónyuge. No hay nada contradictorio en ello.

Aparte de que haya buenas razones democráticas para instaurar un procedimiento político ante demandas de secesión, una medida así contribuiría a clarificar la situación y evitaría bravuconadas y órdagos como los que lanzan nacionalistas y antinacionalistas con alto

coste para nuestro sistema constitucional. Los nacionalistas no podrían estar permanentemente amagando con crear una crisis, puesto que el Estado y la sociedad les remitirían a los procedimientos existentes. Y los antinacionalistas no podrían seguir escudándose en la Constitución para ignorar las demandas secesionistas.

Finalmente, la necesidad de regular el conflicto nacionalista podría servir, paradójicamente, para acercar posturas. La regulación sólo sería efectiva si resultase de un consenso amplio entre nacionalistas y no nacionalistas.

Es lógico que en países con un Estado sólido y no cuestionado no se plantee la necesidad de abordar políticamente el problema de la separación entre los territorios que componen el país. Y que en Estados débiles el problema se resuelva por la vía de la fuerza. En un Estado antiguo pero incompleto como España, la mejor solución pasa por afrontar el problema con cierta altura de miras. Lo cual requiere abandonar la retórica tanto sobre la unidad de la patria como sobre la violación de los derechos democráticos de las minorías nacionales. Hay que encontrar una solución política que permita procesar las demandas de secesión ■

Joan Brossa
Tarjeta-Postal.
Al president Companys



Barcelona, 1977.
El presidente del Gobierno,
Adolfo Suárez, entrega el
bastón de mando a Josep
Tarradellas, presidente de
la Generalitat (EFE-El País).



Guernica, 1978.
Ramón Rubial, presidente
del Consejo General
Vasco, firma el proyecto
de Estatuto. V

