

Mario Zubiaga Gárate

Hacia una consulta popular soberanista



MANU
ROBLES-ARANGIZ
INSTITUTUA

Mario Zubiaga Gárate

Hacia una consulta popular soberanista

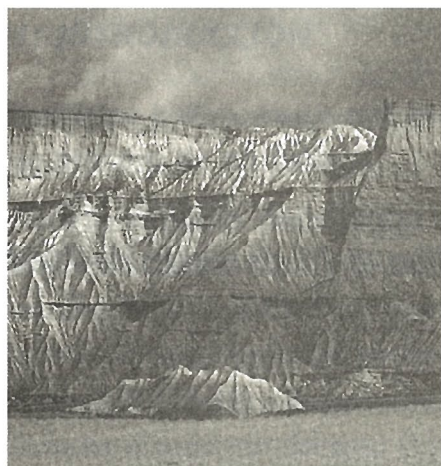
CONTENIDO

- 3 **PRESENTACIÓN** *Joxe Angel Ulazia*
- 5 **HACIA UNA CONSULTA POPULAR SOBERANISTA** *Mario Zubiaga Gárate*
- 5 Introducción
- 7 La autodeterminación como vía de salida
- 8 Necesidad de la participación popular en los procesos de cambio político
- 11 Soberanismo y consulta. La consulta popular como expresión democrática de la voluntad colectiva
- 13 La consulta popular soberanista. Modelos teóricos posibles y viabilidad real
- 18 Condiciones mínimas posibles para una consulta soberanista
- 2 **19** Definición del sujeto decisorio/vinculado por la iniciativa: la ciudadanía de Euskal Herria
- 19 Univocidad de la filosofía y fraccionamiento del proceso: la territorialidad
- 19 La cuestión planteada a consulta: el ámbito vasco de decisión
- 23 Quorum: participación y vinculación
- 23 Gestión y tramitación de la iniciativa de consulta
- 27 En resumen: algunas ventajas e inconvenientes de una iniciativa legislativa popular en solicitud de una consulta popular

Presentación

Joxe Angel Ulazia

La consulta popular es un elemento intrínseco del sistema democrático. En los tiempos recientes, más allá de las consultas electorales partidarias, ha sido utilizado en repetidas ocasiones para conocer la voluntad popular en distintos países y sobre distintas propuestas temáticas (Plaza del Castillo, Suiza/ONU, Québec/autodeterminación...)



Tras el proceso electoral del 13 de mayo, la consulta popular, plebiscito, referéndum..., se ha convertido en tema de debate en la sociedad vasca. Desde las distintas opciones políticas se han producido manifestaciones de todo tipo: desde los que manifiestan su más firme oposición, pasando por los que cuestionan su oportunidad y terminando por los que opinan que la consulta popular es "la prueba del algodón" para la democracia española.

Dado el interés que el tema suscita, la FUNDACIÓN MANU ROBLES-ARANGIZ INSTITUTUA encargó un trabajo de aproximación al profesor Mario Zubiaga que como el propio autor manifiesta, "sólo pretende el debate acerca de un instrumento de movilización social que pudiera permitir a la mayoría social soberanista protagonizar el cambio socio-político que Euskal Herria desea".

Mario Zubiaga, es profesor asociado de Ciencia Política y Administración de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) y miembro de la Fundación Joxemi Zumalabe de apoyo a movimientos sociales y populares de Euskal Herria. Ha colaborado en distintas obras, en las que trata temas diversos: ecología, autodeterminación, política social...y son frecuentes sus artículos de opinión en la prensa escrita. Anteriormente colaboró con la Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua en la publicación del libro "Propuestas para un nuevo escenario. Democracia, cultura y cohesión social en Euskal Herria" (1.999)

En la primera parte del trabajo, el autor sitúa algunos de los parámetros en los que transcurre la política vasca, "inmersa en un proceso de cambio" señalando las condiciones necesarias para no incurrir en los errores del pasado y posibilitar una salida al conflicto que, en su opinión, debe basarse en el derecho de autodeterminación. Tras hacer una valoración positiva de la utilización de la consulta popular, plantea el proceso de la misma partiendo de una iniciativa legislativa popular, que, a tenor de las dificultades legales, se convertiría en una

cadena de actos de desobediencia soberanista. Para ello, señala las condiciones mínimas previas y subraya la necesidad de la participación social. Para finalizar, centra el debate en las ventajas e inconvenientes de una consulta parcial frente a una consulta global, abogando por ésta última.

En resumen y utilizando sus propias palabras "la propuesta contenida en este trabajo gira en torno al paso intermedio que permitiría, con un ejercicio de facto del derecho a través de una consulta o consultas, pasar de la declaración interna a un reconocimiento externo que ya sería inevitable".

A partir del compromiso nacional y social estamos seguros que el trabajo de Mario Zubiaga nos ayudará a reflexionar sobre los pasos y las estrategias a desarrollar desde un soberanismo pacífico, civil y democrático.

Bilbo, a 25 de marzo de 2002

Hacia una consulta popular soberanista

Mario Zubiaga Garate

Profesor de la EHU-UPV

"Quod non est licitum in lege, necessitas facit licitum." ()*

Tomás de Aquino

1. INTRODUCCIÓN

El sistema político vasco está inmerso en un **proceso de cambio**.

Durante el primer decenio tras la aprobación del Estatuto vasco y el Amejoramiento navarro el ciclo político se caracterizó por la institucionalización del poder autonómico-foral (1978-87). Posteriormente, durante el segundo decenio (1988-98), la gestión del modelo resultante, si bien permitió obtener un nivel de autogobierno destacable, fué desvelando sus límites originales.

En primer lugar, la prevalencia de la idea de "concesión" respecto de la de "pacto" permitió una lectura restrictiva de la autonomía por parte del Estado, cerrándose el paso no sólo a una legítima ampliación del autogobierno vasco sino al mero cumplimiento estatutario.

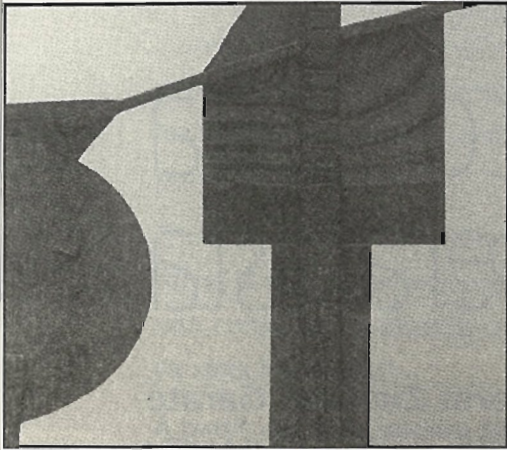
En segundo lugar, el acuerdo estatutario y su gestión posterior fueron incapaces de integrar a una parte importante de la ciudadanía vasca, por lo que el conflicto polí-

tico y su expresión violenta no fueron resueltos en esa etapa.

Finalmente, el periodo que se abrió con el acuerdo de Lizarra (98) fué la expresión de la necesidad de solucionar ambos déficits, dando un nuevo impulso al autogobierno e incorporando, al mismo tiempo, a la izquierda abertzale en ese esfuerzo. Pese a sus avatares, el ciclo que se abre el año 1998 no está todavía cerrado y va a ser indudablemente un periodo de cambio político.

Toda transición o cambio político gradual suele combinar una coordinación de esfuerzos entre aquellas fuerzas sociales y políticas que promueven un cambio de régimen, y un consenso entre éstas y los sectores más remisos al mismo. La combinación de hegemonía por el cambio político y consenso amplio que lo facilite e impida la perpetuación del conflicto no sólo no es paradójica, sino que es imprescindible para la consecución de cualquier cambio político satisfactorio. La fuerzas del cambio no pueden renunciar a la hege-

* Lo que no es lícito por ley, la necesidad lo convierte en lícito.



monía pero tampoco deben olvidar que cualquier cambio político estable precisa de un cierto grado de consenso.

En este momento histórico, el proceso de cambio que la mayoría social vasca desea debería coordinar un conjunto de acuerdos que están íntimamente relacionados.

En primer lugar, un **acuerdo democrático** que permita a la ciudadanía de Euskal Herria decidir sin intromisiones entre los distintos modelos de país que compiten en nuestro espacio político. Este acuerdo democrático, lo más consensuado posible, debería conducir en un proceso más o menos extenso en el tiempo y el espacio al ejercicio del derecho de autodeterminación del pueblo vasco.

En segundo lugar, aquellas fuerzas sociales y políticas que en un proceso de autodeterminación optarían por la soberanía vasca debieran al mismo tiempo, consensuar un proyecto nacional de mínimos o acuerdo soberanista, que permitiera presentarse ante la sociedad vasca con una oferta atractiva en competencia con la que se les ofrecerá desde los partidos que no comparten su reivindicación de una democracia vasca.

Finalmente, como condición y consecuencia al tiempo de los otros dos acuerdos es imprescindible dar pasos para que las

expresiones violentas del conflicto desaparezcan definitivamente, por lo que un acuerdo de paz que desbloquee la situación debiera estar conectado de un modo u otro con los otros dos acuerdos, en tanto en cuanto más allá de la superación actual de la violencia, se trataría de evitar que se reproduzcan condiciones que permitan su reactivación en fases históricas posteriores.

En este sentido es importante que los tres acuerdos estén interconectados: sin un acuerdo soberanista es difícil que el acuerdo democrático obtenido sea satisfactorio; sin un acuerdo democrático el acuerdo soberanista tiene límites evidentes; sin un acuerdo de paz que proceda del avance en los otros dos acuerdos, va ser difícil profundizar en los mismos y llegar a una definitiva resolución del conflicto político. Y sin avances en los acuerdos políticos, no parece posible un acuerdo de paz duradero.

El acuerdo de Lizarra era, en cuanto a su contenido, un acuerdo estrictamente democrático. Sin embargo, en la medida en que el simple reconocimiento de un espacio democrático vasco implicaba un cambio político que las fuerzas políticas de obediencia estatal no estaban dispuestas a asumir, su rechazo inicial arrastró dicho acuerdo democrático a parámetros soberanistas que no habían sido acordados previamente por las fuerzas firmantes. Tal circunstancia debilitó enormemente el proceso.

En este sentido, la enseñanza de Lizarra es, al menos, triple:

- Un acuerdo democrático que implique un cambio político real en torno a la autodeterminación no va a ser firmado alegremente por los partidos estatalistas si no existe presión social que les obligue a ello. Los partidos estatales están comprometidos en un pacto de estado fundamental que no permite –hoy por hoy– un ejercicio real de la autodeterminación.
- Pero, en segundo lugar, un acuerdo democrático de esas características debe intentar integrar desde su inicio –y no sólo al final– a los partidos que desde una perspectiva no nacionalista vasca estén sin embargo dispuestos a asumir el debate acerca de la autodeterminación.
- Finalmente, el acuerdo entre las fuerzas sociales y políticas soberanistas en torno a los contenidos mínimos de ese acuerdo democrático es imprescindible. Son las condiciones para la autodeterminación –no para la soberanía– las que deben ser acordadas entre las fuerzas soberanistas que desean un cambio político real. En otro caso, el cambio que resulte del enfrentamiento entre dos partidos estatales fuertes y unas fuerzas soberanistas fragmentadas nunca va a ser favorable a estas últimas. No olvidemos que más allá de los partidos concretos son dos Estados los que se oponen al cambio. En este sentido, es preciso un "pacto de Estado" paralelo entre las fuerzas sociales y políticas soberanistas.

LA AUTODETERMINACIÓN COMO VÍA DE SALIDA

Es muy probable que el acuerdo democrático del que estamos hablando deba basarse en el reconocimiento del derecho de autodeterminación así como en el establecimiento de las condiciones para su ejercicio efectivo. Y ello independientemente de la forma que ese derecho adopte en dicho acuerdo, tanto en su modulación temporal como en la territorial.

La autodeterminación puede llevarse a la práctica de distintas maneras:

- En primer lugar, puede partir de un reconocimiento externo formal o material de tal derecho por parte de los estados afectados. Una declaración de España y Francia reconociendo el ámbito vasco-navarro de decisión facilitaría un posterior compromiso político entre todas las fuerzas sociales y políticas vascas. Este sería sin duda un escenario deseable. Sin embargo, la ubicación de la cuestión de la autodeterminación en ámbitos estrictamente partidarios o institucionales, paralizando cualquier movilización social en tal sentido, tiene problemas evidentes, como luego veremos. Otro punto negro de este escenario es que sabiendo que los estados no conceden nada gratis, un acuerdo inter-élites sin una previa acumulación de fuerzas soberanista va a suponer seguramente una previa limitación del alcance material del reconocimiento formal del derecho de autodeterminación.¹

¹ Esta parece ser la actual estrategia del PNV: Alimentar las presuntas diferencias entre los partidos estatales que rechazan la autodeterminación, trabajando con el partido socialista un acuerdo por medio del cual se recobraría una "centralidad mestiza" en el País Vasco y se constituiría una pinza opositora al Partido popular que si diera frutos tras, al menos, dos legislaturas estatales, permitiría abrir, con el PSOE nuevamente en el poder, un proceso de renegociación estatutaria sobre la base de un reconocimiento únicamente formal del derecho de autodeterminación. Es decir se reconoce el fuero –hacia el 2008– con un huevo previamente autolimitado.

- En segundo lugar, como se planteaba en la propuesta de la izquierda abertzale durante la tregua de ETA, otra posibilidad es que al margen de las instituciones segmentarias existentes y con la creación de nuevos referentes institucionales nacionales, el pueblo vasco que desea autodeterminarse se acogiera a esas instituciones abriendo un proceso constituyente. Esta fue una de las interpretaciones que se dio a la labor que Udaltzuzua debía realizar. La autodeterminación definida como el proceso de construcción nacional de Euskal Herria, suponía realizar dos pasos en uno, adelantando además el segundo al primero: En primer lugar se constituye un poder político soberano y luego este poder se autodetermina. Un modelo de estas características no podía integrar a los sectores estatistas, y, por ende, dada la relación de fuerzas existente, difícilmente podía llevarse a la práctica.
- En tercera instancia, faltando un reconocimiento formal del derecho de autodeterminación las fuerzas políticas y sociales vascas que asumen ese derecho – al margen de la opción que cada una defiende en su ejercicio– pueden declarar formalmente ese derecho y hacer uso de las distintas instituciones que representan al pueblo vasco, promoviendo un proceso de autodeterminación de facto que abra paso a una negociación posterior. Esa autodeterminación de facto no prejuzgaría, en sus primeros pasos, el resultado final, y

podría plasmarse en una serie de consultas populares "estilo Quebec".

Por todo ello, sin descartar la posibilidad de un reconocimiento formal explícito por los Estados, pero no confiando a corto plazo en tal cosa, y una vez conocidos los límites del modelo constituyente basado exclusivamente en nuevas instituciones, parece claro que el modelo más probable es el que se concreta en **impulsar un acuerdo interno lo más amplio posible entre todas las fuerzas sociales y políticas vascas para que, en primer lugar se declare que Euskal Herria es sujeto del derecho de autodeterminación, y, en segundo lugar, se inicie en aquellos ámbitos institucionales en los que ello sea posible un proceso de autodeterminación de facto, que empuje a los estados al reconocimiento externo.** Ni se puede esperar a un reconocimiento formal externo *jure et facto*, ni parece posible una ruptura institucional unilateral total que abra paso inmediato a la soberanía.

NECESIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LOS PROCESOS DE CAMBIO POLÍTICO

¿Cuál es el lugar de la sociedad civil en un proceso de cambio político de estas características? ¿Qué pueden hacer las organizaciones sociales por impulsar y legitimar tal proceso de autodeterminación de facto?

Según los modelos teóricos, en las transiciones políticas el acuerdo "por arriba", entre las élites, suele ser posterior a una fase de presión "desde abajo", desde aquella parte de la sociedad civil que demanda una modificación del sistema. La hora del

pueblo antecede a la hora de unas élites, que, interpretando la relación de fuerzas resultante de la fase de presión popular, intentan acordar el procedimiento y el contenido final de la reforma. La movilización social hace inevitable la transición porque el poder percibe que, rechazando todo cambio, el colapso del sistema es inminente. (Maravall, 1981)

¿Cómo afectan estas proposiciones teóricas a la lectura del contexto político vasco de los últimos tres años?

Como hemos afirmado anteriormente, es indudable que el acuerdo de Lizarra fue un hito en el proceso de transición vasco. Pero, ¿Fue realmente la consecuencia de una movilización social que demandaba un acuerdo de estas características? ¿Hasta qué punto existía un acuerdo de fondo entre las élites implicadas? ¿Fue la hora del pueblo o la de las élites? Si no fue ni una cosa ni otra, ¿Qué falló?

Se ha escrito mucho, bien y mal, sobre la cuestión y lo que sigue no es sino un acercamiento parcial. Sin embargo, si creo conveniente destacar algunos aspectos que pueden explicar el fracaso de aquel intento. No vayamos a repetirlos.

Visto lo visto, es probable que el espíritu de Lizarra se fundamentara en un simple principio de acuerdo entre aquellas élites políticas vascas que, de forma más menos definida, deseaban trascender el sistema político actual. Pero si fueron graves tanto la indefinición en cuanto a los objetivos reales de los firmantes, como lo endeble del acuerdo suscrito, lo peor es que no existiera ni previa ni simultáneamente una

verdadera implicación de la mayoría social soberanista, más allá del aplauso externo o el alivio por el cambio de circunstancias: "Por fin llegaba un supuesto acuerdo entre abertzales con una ETA en tregua indefinida". Precisamente pudo ser la falta de una movilización social correlativa al acuerdo –sobrevenido "soberanista"– la que facilitó el inmovilismo de las élites partidarias del statu quo, tanto en el ámbito vasco como en el estatal. Simplemente, no sintieron la necesidad de modificar su postura inmovilista.

Sin presión "desde abajo" suficientemente coordinada y acorde a lo que Lizarra realmente significaba, la hora de las élites vascas se corrompió definitivamente como consecuencia de la clásica pugna por la hegemonía entre los partidos firmantes y la diversidad de posturas acerca de la velocidad y los límites del cambio, en una tesitura de cerrazón absoluta por parte de los Estados, por una lado, y una postura expectante y desconfiada de los sectores más remisos al acuerdo en una y otra familia abertzales, por otro. Los firmantes de Lizarra se cocieron en su propia salsa, sin que la sociedad civil vasca pudiera hacer nada para evitarlo. Posiblemente porque no sabía qué debía exigir: ¿La soberanía?, ¿La autodeterminación?, ¿La independencia?.

Por ello, si pensamos que la resolución del conflicto viene, en principio, de la mano de un acuerdo entre fuerzas abertzales y progresistas, no se puede pretender una reedición mejorada y ampliada del acuerdo de Lizarra sin una movilización social previa y simultánea en tal sentido. Sin

algun tipo de acuerdo soberanista previo o coetáneo, no va a producirse un acuerdo democrático satisfactorio.

Salvo que consideremos que la relación de fuerzas entre los sectores soberanistas y los partidarios del inmovilismo constitucional ya está fijada, y pensemos consecuentemente que ha llegado la verdadera "hora de las élites", de todas ellas, por lo que es preciso desmovilizar a la sociedad civil vasca y alejar el fantasma de la subversión del orden constitucional para que los actores estatales se sientan cómodos en una reforma epidérmica del sistema.²

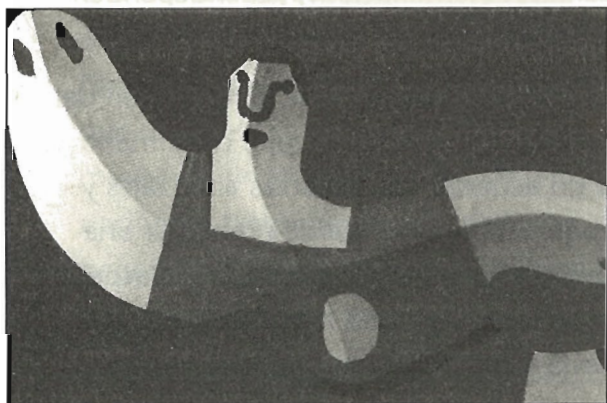
Si es así, toda iniciativa social sobra y estorba. Si es así, basta con dejar vía libre a los partidos. Pero, si es así, difícilmente resolveremos el conflicto político y sus expresiones violentas de forma satisfactoria y habrá que seguir hablando de transición inacabada en Euskal Herria.

Y si no es así, y pensamos que la mayoría social soberanista no ha conquistado todavía una hegemonía política que nominalmente posee, y si pensamos que es precisamente la articulación de esa mayoría social la que va a dar lugar a un escenario político más halagüeño, entonces, es preciso reflexionar acerca de los medios adecuados para activar esos sectores sociales

abertzales y progresistas que desean un cambio político. Un cambio –reforma o ruptura, lo mismo da– que, eso sí, permita hacer efectivo el derecho que la ciudadanía de Euskal Herria tiene a decidir su futuro, tanto en cuanto a su ámbito de poder como en lo que afecta a sus relaciones internas y externas.

De ahí que, si es la posibilidad de decidir libremente el quid de la cuestión, el eje principal de este trabajo sea precisamente el de facilitar el debate acerca de la **viabilidad de articular una movilización social eficaz que conduzca a la declaración interna del derecho de autodeterminación del pueblo vasco y a su ejercicio por medio de la consulta popular.** Un movimiento social en este sentido permite concretar los difusos objetivos del proceso abierto en Lizarra, y los coloca en una meta más cercana y asumible por sectores no nacionalistas.

Partiendo de la capital importancia de una declaración interna que proclama a Euskal Herria como sujeto del derecho de autodeterminación y a la espera de un reconocimiento externo, la propuesta contenida en este trabajo gira en torno al paso intermedio que permitiría, con un ejercicio de facto del derecho a través de una consulta o consultas, pasar de la declaración interna a un reconocimiento externo que ya sería inevitable. Lo importante es plantear instrumentos de acción política que puedan ser complementarios y no se obstaculicen mutuamente. Instrumentos que permitan aglutinar esfuerzos y compromisos. Ese debiera ser el criterio principal a la hora de



² Algunos "transitólogos" o teóricos de las transiciones destacan que aquellas élites que gestionan el statu quo, de la misma forma que se hacen conscientes de la necesidad o la inevitabilidad del cambio por la existencia de una movilización social importante, sólo consienten en pactar la reforma cuando el peligro de desbordamiento del sistema "desde abajo" está ya conjurado. (Requejo, 1990)

promover iniciativas soberanistas de cualquier clase.

SOBERANISMO Y CONSULTA. LA CONSULTA POPULAR COMO EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA DE LA VOLUNTAD COLECTIVA.

Aunque se ha afirmado tradicionalmente que la democracia directa no es compatible con los procedimientos consensuales necesarios para gestionar una sociedad compleja, lo cierto es que la doctrina política más reciente destaca que determinadas formas de referéndum e iniciativas populares no sólo se combinan sin estridencias con la denominada democracia de consenso, sino que además sirven para corregir la ausencia de instituciones participativas en las democracias mayoritarias, en las que faltan instrumentos consensuales eficaces.³

Los mecanismos de democracia directa que hoy se proponen son más complejos que los viejos plebiscitos. No se limitan a las consultas directas promovidas desde las instituciones. Una democracia directa "desde arriba" que no pocas veces ha derivado hacia el populismo, cuando no ha sido el instrumento preferido en los sistemas autoritarios.⁴

Para evitar este uso perverso, los modelos de democracia directa más progresistas defienden, sobre todo, las consultas populares promovidas "desde abajo", desde la

sociedad civil. Por ejemplo, **el referéndum opcional** sobre la ratificación de decisiones elaboradas por la mayoría parlamentaria o **las iniciativas populares que permitirían a distintas minorías plantear directamente una consulta ciudadana** acerca de proposiciones de ley o de reforma constitucional elaboradas fuera del espacio parlamentario, son mecanismos que se plantean para evitar la postergación de las minorías. Unas minorías que si bien no resultaban beneficiadas por la democracia directa clásica (plebiscitaria pura), tampoco han visto mejorada en exceso su situación con los modelos representativos actuales.

Así, por medio de estos instrumentos, en vez de identificarse con una opción negativa o de bloqueo en relación con decisiones mayoritarias a las que se limitarían a exigir un quorum cualificado, las minorías pueden socializar sus propuestas en **clave positiva**.⁵

Además, tanto las iniciativas populares de consulta como los referendos opcionales sobre leyes en proceso de aprobación parlamentaria, funcionan como **instrumentos de urgencia** que permiten expresarse inmediatamente a minorías coyunturales o sectoriales que carecen de otra posibilidad eficaz de canalizar sus demandas. En muchas ocasiones, un plebiscito permite desvelar mayorías sociales "ocultas" que no han tenido posibilidad de expresarse a través de una democracia representativa que, por definición, fragmenta y debilita la

³ La evolución de un modelo mayoritario típico como el británico hacia la democracia de consenso va de la mano de mecanismos participativos o plebiscitarios que aminoran el papel de los partidos políticos clásicos, como destaca Mair en su artículo sobre el nuevo laborismo (Mair 2000). Desde una perspectiva más teórica ver, también, Vatter (2000).

⁴ No en vano, tras una fructífera experiencia en la organización de los últimos referendos franquistas, Manuel Fraga Iribarne prácticamente se quedó sólo en la defensa de la ampliación del mecanismo del referéndum en el debate constitucional.

⁵ Es más, en los lugares en los que ya se han ensayado estas figuras (Suiza), la presión "desde abajo" ha acentuado la evolución de los sistemas estrictamente mayoritarios hacia modelos más consensuales y participativos, y en el caso de los sistemas que ya eran relativamente consensuales, ha permitido la integración de minorías infrarrepresentadas.

demanda social. Así mismo, los plebiscitos convocados desde la sociedad civil se pueden convertir en instrumentos de "autodefensa" de las mayorías sociales frente a "lobbies" económicos que con su tremenda capacidad de influencia pueden secuestrar la voluntad de los representantes políticos y colocar a las instituciones a su servicio.

Parece cada vez más claro que la iniciativa popular por la que se propone una consulta ciudadana sobre decisiones políticas en proceso de discusión parlamentaria o sobre cuestiones planteadas ab initio desde la sociedad civil, es un modo adecuado de canalizar las demandas políticas de los grupos sociales, sobre todo en sociedades desarrolladas complejas inmersas en procesos conflictivos de cambio. De hecho, la aportación que estos mecanismos de consulta popular pueden hacer para la canalización de conflictos en sociedades relativa-

mente segmentadas como la nuestra, es destacada por la doctrina. (Kriesi, 1996) ⁶

Por ello, la democracia directa así planteada no puede considerarse un elemento ajeno a las democracias mayoritarias o a las de consenso, ni tampoco como un modelo que se enfrenta a los acuerdos pacíficos o a un poder político compartido, ni tampoco puede rechazarse como si fuera un mecanismo decisorio que fomentase la fractura social.

Todo lo contrario. Cuando los conflictos rebasan los límites del mero reparto de competencias, y, como en nuestro caso, se basan en una reivindicación nacional, la democracia directa puede ser un modo adecuado –probablemente, el único– de expresar la entidad real de una demanda simbólica no cuantificable en términos "administrativos".

Como destacan algunos autores (Ronen, 1979):

"la gente que demanda autodeterminación estaría dispuesta a aceptar menos autonomía y más bandera pero no a la inversa. Los términos autonomía, autogobierno, federación, descentralización... Son insatisfactorios aunque la situación final frente a otras entidades políticas no difiera mucho de esos contenidos en una Europa cada vez más unida. Estos términos no son satisfactorios porque denotan "medidas administrativas" cuando la



⁶ En Euskal Herria es constatable una creciente demanda popular de instrumentos de participación o de consulta directa en relación con decisiones institucionales de todo tipo: desde incineradoras de basuras a centrales térmicas, pasando por puertos deportivos o plazas públicas como la de "El Castillo" en Iruñea... La sociedad civil vasca demanda la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas que no están previstas en el actual ordenamiento. Mientras tanto, el sistema institucional rechaza, incluso, la posibilidad de celebrar referendos sin consecuencias jurídicas directamente eficaces, o desfigura la consulta popular manipulando la pregunta, como en Zornotza, en relación con la central térmica de Boroa.

*cuestión es sentimental, emocional, patriótica, nacional".*⁷

Aunque evidentemente la demanda no es sólo simbólica y la negociación sobre los marcos de relación política se debiera producir posteriormente en el ámbito de lo que el autor denomina "las medidas administrativas", la demanda emocional sólo puede satisfacerse con un acto simbólico, y no hay nada que simbolice mejor la expresión de una reivindicación nacional pendiente que una decisión colectiva ritualizada por medio de un plebiscito de autodeterminación. Hoy por hoy, con una demanda nacional madura, es posible que la superación del conflicto vasco sólo pueda llegar mediante una consulta popular en la que la ciudadanía vasca decida sin imposiciones para nadie y sin condiciones previas limitativas de nadie.

Un consulta popular soberanista tiene múltiples virtudes: Permite desvelar una mayoría social oculta por las fuerzas políticas y sus peleas miserables por la hegemonía; es un buen punto de encuentro inicial para las fuerzas sociales y políticas que desean un cambio político, y, al mismo tiempo, no prejuzga el resultado final.

Si como reconoce Herrero de Miñón existe de hecho un demos vasco, tan sólo se trata de consultar a la ciudadanía vasca si desea jugar con las reglas establecidas por y para la ciudadanía española o francesa, o si desea jugar a la política con reglas propias. Es decir, en el mejor de los casos, una consulta permitiría evitar que algunas fuerzas políticas vascas impongan sus reglas de juego a otras, apoyándose en mayorías que no tienen en la sociedad vasca. Un

resultado favorable a las tesis soberanistas permitiría que las distintas opciones políticas negociaran y acordaran sin ventajas para nadie un nuevo modelo que integrara la pluralidad nacional y territorial vasca, y la pusiera, desde su soberanía, en relación con otras comunidades políticas. En otro caso, un resultado favorable a las tesis estatistas permitiría asentar los poderes estatales que hoy en día son dominantes en tierra vasca, pero por la única vía legítima, la autodeterminación de la ciudadanía vasca. Como hemos podido comprobar en Quebec, nada está cerrado para siempre, ni en un sentido ni en otro.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta las ventajas de la democracia directa, no se pueden obviar eventuales consecuencias negativas de una consulta. Por ello es importante definir el tipo concreto de mecanismo plebiscitario a utilizar en nuestro caso, y el juego de mayorías y minorías (quorum) exigible en cada fase.

LA CONSULTA POPULAR SOBERANISTA. MODELOS TEÓRICOS POSIBLES Y VIABILIDAD REAL.

Lamentablemente, los tipos de democracia directa que los autores proponen en sus cuadros teóricos poco tienen que ver con la realidad de nuestros ordenamientos. Las posibilidades de consulta directa a la ciudadanía son muy limitadas.

La desconfianza respecto de unos instrumentos de democracia directa se ha reforzado en nuestro caso por la experiencia del régimen anterior. Sin embargo, hoy, una vez arrumbados los nefastos referen-

⁷ La famosa "irreductibilidad" del hecho nacional: es decir, la imposibilidad de resolver las disputas nacionales acudiendo únicamente a compromisos relativos al reparto competencial. Espacio éste asumido como ideal por las propuestas políticas que defienden la necesidad de "adelgazar lo nacional" y convertir la imposibilidad de decidir única y exclusivamente como ciudadanos vascos en una presunta garantía única de la convivencia.

dos sobre las leyes fundamentales franquistas, tal prurito democrático parece enmascarar la inveterada resistencia de nuestra clase política a aceptar cualquier instrumento que ponga la decisión directamente en manos de la ciudadanía.

Hoy, la doctrina política más progresista ofrece múltiples formas de evitar los plebiscitos convocados desde el poder con

Pero, como hemos visto, una cosa es la teoría política más moderna, y otra muy distinta la legislación vigente: no existe en nuestros ordenamientos la posibilidad de promover una iniciativa popular que esté conectada directamente con la convocatoria de una consulta o plebiscito. Es decir, no existe un modelo que combine la democracia directa y la participativa.

	Iniciado por una mayoría gubernamental	Iniciado por una minoría⁸ social
Mayoría simple como regla de decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Plebiscito (2) - Referéndum obligatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Referéndum opcional - Consulta directa por iniciativa popular (1)
Veto de la minoría como regla de decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Referéndum obligatorio cualificado. (Quorum mínimo en participación y resultado) (3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta directa cualificada por iniciativa popular (Quorum mínimo en participación y resultado)

Gráfico 1. Fuente: Adaptación de Vatter, 2000.

intenciones que pervierten el ideal democrático. De ahí que se haga hincapié en la posibilidad de convocar consultas ciudadanas desde la sociedad civil.

Por ejemplo, partiendo del modelo teórico planteado por Vatter (2000), se podrían hacer propuestas de lege ferenda que poco tienen que ver, desgraciadamente, con la *lex data*:

Aplicando este modelo al caso que nos ocupa, lo deseable sería que la iniciativa pudiera partir de la sociedad civil vasca, y, sin interferencia alguna, según el modelo teórico, fuera posible una consulta convocada automáticamente por iniciativa popular. (En el esquema, opción 1 y en negrita)

¿Cómo sería posible celebrar una consulta popular soberanista en Euskal Herria?

1. Evidentemente, la primera alternativa, la más directa, sería que, sin necesidad de fraccionar el ejercicio del derecho de autodeterminación y previo reconocimiento formal por parte de los estados, se celebrara en toda Euskal Herria un plebiscito de autodeterminación. Sin embargo, la correlación de fuerzas en este momento no parece facilitar un escenario de estas características.
2. Una posibilidad más factible sería que aun proclamando la integridad del sujeto del derecho de autodeterminación –Euskal Herria–, su ejercicio fuera fraccionado en el espacio y en el tiempo.

⁸ Una minoría social que se define así por no tener una traducción parlamentaria en forma de mayoría, pero que puede resultar ser una mayoría política real. La intención de los promotores de la consulta es obviamente lograr que ésta se exprese.



Ese sería el caso si el Gobierno Vasco (e hipotéticamente

el navarro, o las instituciones competentes en Iparralde, en sus ámbitos), con respaldo parlamentario, en su caso, convocara directamente una consulta popular por la que se plebiscitara el ámbito vasco de decisión.

Posteriormente, si el resultado del plebiscito fuera favorable a las tesis soberanistas, y tras la negociación de un nuevo marco consensuado por las fuerzas políticas vascas y navarras, y, eventualmente, instituciones estatales o supratestatales, sería conveniente un referéndum de cierre. Según el esquema anterior, la primera consulta (Opción 2) se resolvería por mayoría simple, y la segunda, por mayoría cualificada con un quorum mínimo en cuanto a la participación y el resultado. (Opción 3).

Ambas posibilidades se circunscriben a un ámbito de decisión institucional. Y realmente, no existe garantía alguna de que nuestros poderes públicos vayan a dar pasos reales en alguno de los dos caminos. Por ello, quizás sea la mayoría social la que deba tomar la iniciativa. ¿Qué posibilidades existen para promover una consulta soberanista desde la sociedad vasca?

Al margen del tipo concreto de consulta a celebrar, la movilización social por el ejercicio efectivo del derecho de autodetermi-

nación puede adoptar diversas formas. Sin descartar los repertorios de acción social convencionales, (manifestaciones, acción colectiva directa, actos de desobediencia civil...), hay que tener en cuenta, sin embargo, que la movilización clásica tiene sus límites y que, cada vez más, cualquier movilización precisa de objetivos claros y concretos. Objetivos factibles que no sólo permitan aglutinar fuerzas sociales, sino que lleven a las instituciones a comprometerse con la mayoría social. Si el objetivo es que se convoque desde aquí una consulta en el ámbito más amplio posible, la movilización debe presionar y apoyar, a un tiempo, a las instituciones vascas.

En este sentido, y con la finalidad de reforzar la determinación de las instituciones vascas a la hora de convocar un plebiscito perfectamente legítimo pero de legalidad dudosa, **se podría plantear el proceso de consulta partiendo de una iniciativa legislativa popular**, que sí está prevista legalmente, aunque no para la materia que nos ocupa.⁹

Con esa iniciativa de la sociedad civil se solicitaría al Parlamento Vasco (y navarro e instituciones en Iparralde) la aprobación de una resolución por la que se convocara directamente un plebiscito o se instara al gobierno autónomo su convocatoria. Así, el modelo sería mixto, es decir, un plebiscito convocado por el Gobierno/Parlamento vasco y navarro tras una iniciativa legislativa popular en tal sentido. Finalmente, como en la hipótesis anterior, tras la negociación del nuevo marco, cabría acudir a un referéndum. En el esquema anterior, se

⁹ Sin descartar otros mecanismos más difusos como el ejercicio del derecho de petición, recientemente regulado en el Estado español por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

conectarían las opciones, uno –adaptada al instrumento jurídico ya existente–, dos y tres, consecutivamente.)

El esquema general del proceso posible sería el siguiente:

del marco político acordado, pudiera ser adecuado un quorum cualificado en cuanto a la participación y la mayoría necesarias para una decisión vinculante.

Sin embargo, es evidente que incluso esta combinación de iniciativa popular e institu-

Tipo de iniciativa	Iniciativa popular	Plebiscito	Negociación	Referéndum
Características del proceso	<ul style="list-style-type: none"> - CAV (Ley 8/86) - Navarra (Ley 3/89) - Iparralde (Iniciativa socio-política, petición) 	Consulta sobre el ámbito propio de decisión, global o parcial, en tres espacios territoriales.	Proceso de negociación y articulación interna y externa del nuevo marco, global o parcial.	Consulta final sobre el nuevo marco global o parcial
Regla de decisión	A partir del mínimo legal, amplios sectores sociales.	Mayoría simple en cada espacio.	Participación institucional y social: consenso.	Mayoría cualificada en participación y voto favorable.

Gráfico 2. Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las condiciones teóricamente exigibles en este caso, además de otras exigencias formales, debemos constatar que la iniciativa popular se puede plantear desde una minoría, pues sólo precisaría de las 30.000 firmas que la Ley vasca 8/1986 de iniciativa legislativa popular estipula en el ámbito de la CAV o las 7.000 de la ley navarra 3/85; el plebiscito posterior, según los modelos comparados, se dilucidaría por una mayoría simple de votos emitidos; y para el presunto referéndum final acerca

cional con el exiguo amparo de las leyes vasca 8/86, y navarra 3/85, no tiene cobertura jurídica en el ordenamiento vigente.

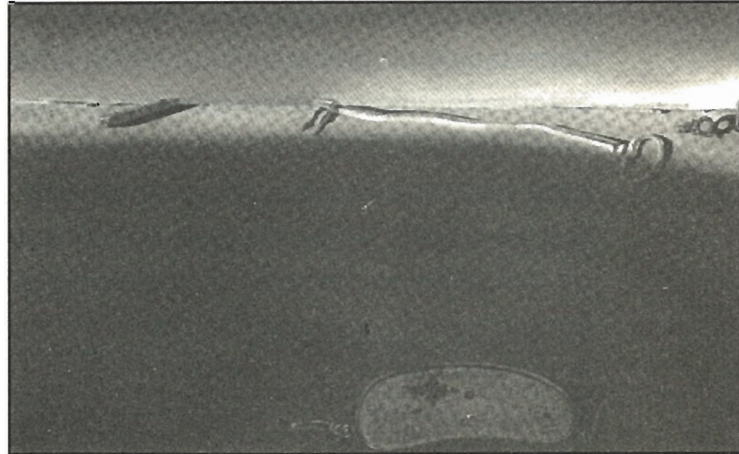
En efecto, dada la materia de que se trata –instar la convocatoria de un plebiscito sobre el ámbito vasco de decisión–, la tramitación de una iniciativa de estas características exigiría la previa modificación legislativa, sin duda no pacífica, de leyes autonómicas y forales, y la improbable reforma de otras de carácter estatal.¹⁰

¹⁰ En desarrollo del artículo 27.4 del Estatuto vasco, la ley vasca 8/86 en su artículo 2º establece los límites: no cabe presentar ILP sobre materias sobre las que la CAV carece de competencia legislativa, tampoco puede promoverse, entre otras materias, respecto de: las relativas a las competencias de las instituciones comunes o de los TT.HH, naturaleza tributaria, reforma del estatuto, planificación general de la actividad económica, y especialmente, aquellas que las leyes reservan a la iniciativa del gobierno, como el referéndum. Límites parecidos existen en la ley navarra. Así mismo, la tramitación vía territorios históricos y sus normas forales relativas a la iniciativa popular se encontraría con límites equiparables.

Y en el caso de Iparralde, a la ausencia de una institución susceptible de canalizar el proceso, se une la inexistencia de mecanismos de iniciativa popular siquiera comparables a los de Hegoalde.

Así las cosas, un proceso de estas características se convierte necesariamente en **una cadena de actos de desobediencia soberanista:**

- Una iniciativa social que desea poder decidir superando los límites legales, e insta a las instituciones a que convoquen una consulta, apelando a la legitimidad que le dan sus electores y no el marco constitucional o estatutario vigentes.
 - El Parlamento Vasco (y navarro) admitiendo a trámite un tipo de iniciativa legislativa popular prohibida por la ley en razón de su materia.
 - El mismo Parlamento aprobando una proposición popular según un procedimiento ilegal,
 - Y, finalmente, los Gobiernos de Hegoalde convocando ilegalmente una consulta sin competencia para ello.
- Esta es precisamente una de las virtualidades políticas de una iniciativa legislativa popular por la que se solicitara un plebiscito sobre el ámbito vasco de decisión (sea parcial o no):
- **La presión/legitimación que se ofrecería a los actores políticos convencionales para poder avanzar en las posiciones soberanistas, al tiempo que se mide la sinceridad de los plan-**



teamientos políticos de cada uno de ellos.

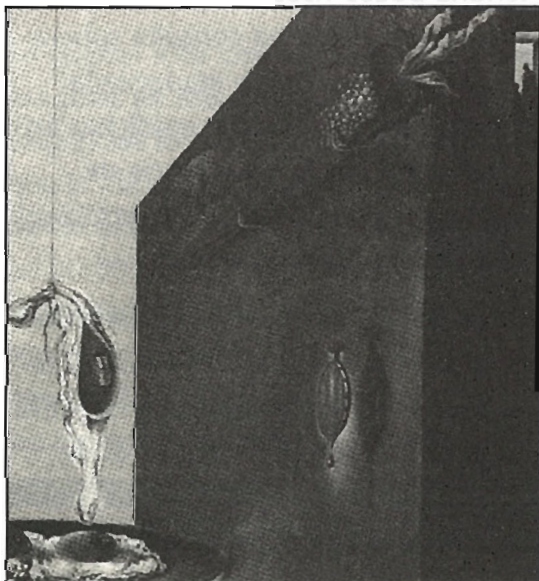
Por otra parte, como luego se comentará en el apartado relativo a la territorialidad, no se puede obviar el hecho de que tal presión-legitimación sería directamente eficaz tan sólo en el ámbito de la CAV, donde la presencia de fuerzas políticas nacionalistas y progresistas en las instituciones es suficientemente relevante como para convertir en viables los pasos políticos que hipotéticamente debieran seguir a la iniciativa popular.

En el caso de Navarra o Iparralde, la iniciativa tendría pocos visos de convertirse en un primer paso para una consulta soberanista posterior, bien por la inadecuada relación de fuerzas existente en dichas instituciones, bien por la inexistencia de cauce jurídico o institucional susceptible de ser utilizado por los promotores.

En todo caso, los promotores de la iniciativa debieran prever que en las actuales circunstancias es muy probable una negativa institucional en el periodo inicial –el de admisión a trámite de la LLP–, y que, como consecuencia, la campaña de recogida de firmas para el plebiscito puede adoptar

otro tipo de filosofía, no directamente conectada a un procedimiento legalmente autorizado, sino más bien relacionada con un proceso de desobediencia civil soberanista popular que busca provocar o legitimar por medio de la presión social un acto de desobediencia soberanista institucional. En este sentido, sería preciso definir de antemano cuál va ser la postura en el supuesto de que la iniciativa no sea admitida a trámite en sede parlamentaria.

Para ello, puede ser interesante estudiar la reivindicación de la plataforma por el referéndum acerca de la Plaza del Castillo, en Iruñea. En primer lugar, por lo que supone de reivindicación y reconocimiento del derecho de consulta, de tal manera que se superan los límites legales y la prohibición institucional, al entenderse la consulta como una faceta del derecho de manifestación —una magna encuesta de opinión en la que puede opinar todo el que quiera— ejercitado con la finalidad de presionar legítimamente a las instituciones representativas desde la sociedad civil. En segundo



lugar, por el hecho de que se haya producido, curiosamente, en Navarra.

Es cierto que en las actuales circunstancias, no parece probable que ni siquiera las instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca vayan a lanzarse a un proceso político basado en la desobediencia civil. En primera instancia y aunque la llamada desde la iniciativa social es a la desobediencia institucional, parece evidente que el recorrido de la autodeterminación de facto sólo puede iniciarse si existe un impulso desobediente y democrático desde la sociedad civil.

La desobediencia civil, es, en boca de sus teóricos, el instrumento que el estado de derecho tiene para avanzar en el camino siempre abierto de los derechos y libertades. En ese camino pocas veces son vanguardia las instituciones. Además, en este caso, si los primeros pasos son sociales, no hay barreras institucionales que dividan la demanda del ámbito vasco de decisión. La forma de hacerlo efectivo, sin embargo, sí pudiera depender de los espacios institucionales existentes.

CONDICIONES MÍNIMAS POSIBLES PARA UNA CONSULTA SOBERANISTA.

Aunque, en el mejor de los casos, la iniciativa puede no tener otra virtualidad que la de ofrecer legitimación suficiente a un plebiscito convocado por las instituciones vascas según las condiciones que éstas tuvieran a bien establecer o acordar, puede ser conveniente **definir algunas condiciones**

que hagan compatible la iniciativa con una posición soberanista coherente.

A. Definición del sujeto decisorio/vinculado por la iniciativa: la ciudadanía de Euskal Herria.

En la iniciativa debiera quedar claro que el llamamiento se realiza al conjunto de la ciudadanía vasca (navarra, vasco-francesa). Una ciudadanía que se define por el único criterio de la vecindad administrativa en los territorios de Euskal Herria. Adoptando la terminología que para la CAV plantea la ley de ILP en su artículo primero: "los ciudadanos que tengan la condición política de vascos, mayores de edad, inscritos en el censo electoral, tienen derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular..."¹¹

Es importante tener en cuenta que se trata de una iniciativa por la que se solicita una consulta popular, y que en este primer paso del proceso debe quedar claro quien va ser el sujeto de decisión en las consultas posteriores: la ciudadanía de los distintos territorios de Euskal Herria.

B. Univocidad de la filosofía y fraccionamiento del proceso: la territorialidad.

Una iniciativa de estas características que busca el pronunciamiento de las instituciones hoy existentes en Euskal Herria tiene como consecuencia inevitable un fraccionamiento de la reivindicación, siquiera metodológico. Sin embargo, el hecho de que el planteamiento de la consulta proceda de una iniciativa popular que, al menos formal e inicialmente, tiene cabida en los ordenamientos de Hegoalde y que en Iparralde podría articularse con la campaña política por el departamento vasco, facilitaría la visualización de Euskal Herria como

pueblo. A pesar de ventanillas institucionales distintas, una iniciativa popular coetánea y relativamente coincidente en el contenido de la reivindicación unificaría indudablemente el espacio político vasco. Por eso, la campaña debe estar articulada territorialmente.

En este sentido, la filosofía de la iniciativa popular, que se fundamenta en el derecho y el deseo que una minoría tiene de pulsar la voluntad del resto de la ciudadanía, separa el proceso de cualquier imagen impositiva y sintoniza claramente (los hechos son el mejor discurso) con la filosofía soberanista: al margen del balance de mayorías en los distintos territorios de Euskal Herria, existe en todos esos territorios una comunidad política con voluntad colectiva nacional que desea ser dueña de sus decisiones políticas, o, al menos, desea consultar a la ciudadanía sobre la cuestión.

Como decíamos al principio, es imprescindible coordinar de alguna manera, siquiera simbólica, estas iniciativas diferenciadas, ya sea bajo un paraguas común (Udalbiltza, por ejemplo), una sintonía discursiva, un grupo promotor coordinado entre los herrialdes, una coincidencia en el tiempo, etc.

C. La cuestión planteada a consulta: el ámbito vasco de decisión.

Al margen de lo que posteriormente los parlamentos regionales u otras instituciones puedan decidir en cuanto al contenido de la propuesta o la dicción literal de la pregunta que se plantearía a la ciudadanía, lo cierto es que la iniciativa popular debiera definir claramente algunos aspectos.

¹¹ Similares en la ley navarra, artículo 10 de la ley 3/85: navarros, plenos derechos políticos, carecer de antecedentes penales, firma auténtica...

En el plebiscito que se propone, la pregunta debiera permitir dilucidar si la ciudadanía vasca-navarra desea que su ámbito de poder sea originario o derivado. Se llame como se llame el acto concreto –consulta sobre el ámbito de decisión, plebiscito soberanista, referéndum al estilo "que-bequés"...–, en este primer paso se preguntaría a la ciudadanía si desea decidir como ciudadanía vasca o navarra, o como parte de un sujeto político mayor, la ciudadanía española o francesa.

Incluso el texto concreto de la pregunta a plantear pudiera ser también distinto en cada territorio, siempre y cuando quedara claro que lo que se dilucida en la consulta es si se desea un ámbito propio de decisión o no. Desgraciadamente está muy extendida la mala costumbre de enmascarar y oscurecer las cuestiones que se plantean a la ciudadanía. Prácticamente ninguno de los referéndums convocados desde las instituciones han sido claros en este aspecto. Baste recordar el último –mal-ejemplo de Zornotza.

Otra posibilidad es llevar a consulta el ámbito propio de decisión de la mano de una materia competencial concreta: universidades, deporte, relación exterior... Este tipo de consulta segmentaria, aun siendo parcial en la materia, apela al mismo concepto de fondo, es decir, decidir si Euskal Herria tiene poder originario para decidir su articulación interna y externa.

En este sentido, quizás sea la iniciativa para una consulta sobre el ámbito propio de

decisión en materia socio-laboral la que merece un atención más pormenorizada. En primer lugar, sería necesario definir con exactitud el ámbito específico del que estamos hablando: ¿Se va a circunscribir a reivindicar las materias que están pendientes de transferencia o se pretende definir un ámbito socio-económico nuevo en términos de soberanía? ¹²

Si la opción es la primera, la iniciativa parece un esfuerzo excesivo para lograr finalmente un mero cumplimiento estatutario, en el mejor de los casos, o una nueva fase de regateo transferencial, en el peor.

Y si se opta por definir para la consulta un nuevo ámbito de soberanía en materia socio-económica que trascienda el marco competencial, la iniciativa parece un mecanismo demasiado interesante como que se conecte a un objetivo importante que por la dificultad y el esfuerzo necesarios para su consecución, poco perdería si fuera acompañado por una propuesta más global en torno a la soberanía.

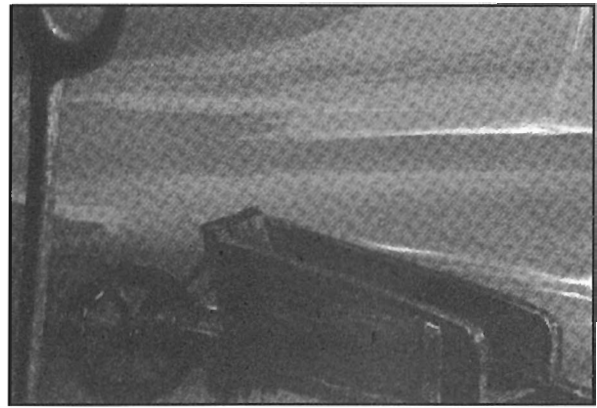
Es más, en la hipótesis de que la iniciativa saliera adelante en esos términos sectoriales, y se produjera un plebiscito parcial con resultado favorable a las tesis soberanistas, ¿Merecería la pena entrar a debatir con el Estado como soberano para tratar única y exclusivamente un nuevo marco socio-laboral? ¿Es lógico ejercer la soberanía sólo en el aspecto socio-laboral? Este es un claro argumento para promover una iniciativa popular conectada con una consulta soberanista global. En otro caso, la iniciati-

¹² En el primer caso, el ámbito socio-económico-laboral se circunscribiría a lo siguiente: en las áreas de trabajo y seguridad social: prestaciones por desempleo, promoción y gestión de empleo, formación profesional ocupacional, regulación de empleo, INSS, INSM, gestión del régimen económico de la SS, centros de investigación y asistencia técnica, inspección de trabajo y fondo de garantía salarial. Y en materia económica y financiera: crédito y banca, seguros, crédito oficial, y mercado de valores.

va parcial nos reintroduce en una dinámica estatutaria superada. Hoy es el modelo de relación intergubernamental lo que hay que modificar, no el balance competencial. Una demanda parcial permite al Estado una sectorialización de la contraoferta política que favorecería la división en el campo soberanista según las prioridades de cada cual.

Sin pretender agotar el debate, paso a recoger algunas ventajas e inconvenientes de una ILP por la que se solicitaría una consulta parcial, sobre algún aspecto del autogobierno, como el ámbito socio-económico:

- **La iniciativa parcial puede ser escasamente movilizadora.** Desde el punto de vista de la movilización de recursos sociales, es más fácil movilizar a la mayoría soberanista en torno a la reivindicación principal que sobre un materia tan poco simbólica y atractiva como la materia socio-laboral, por muy relevante que sea el régimen de la SS. Recordemos lo dicho en el primer apartado: no se entusiasma con competencias sino con banderas, y si de entusiasmar y activar se trata...
- **La iniciativa parcial puede parecer insolidaria.** En el ámbito de la competición discursiva, la cuestión planteada a plebiscito puede presentarse, desde el Estado español sobre todo, como un ejercicio de insolidaridad, de norte rico y sur pobre. Sintoniza con el clásico discurso populista de los sindicatos de obediencia española.



- **La iniciativa parcial es excesivamente humilde.** No se puede ignorar la responsabilidad histórica de la mayoría sindical: "Quien puede lo más no debe contentarse con menos". Si sólo se trata de presionar desde la sociedad civil para reivindicar las transferencias pendientes, el esfuerzo parece excesivo. Si se imagina un proceso completo, incluso hasta el referéndum final sólo en torno a la soberanía económica, una vez puesto en marcha un proceso tan profundo, quizás merece la pena plantear la cuestión en su globalidad y exigir un plebiscito en torno al ámbito vasco de decisión (y navarro y de Iparralde) en general.
- **La iniciativa parcial distrae recursos y divide la demanda nacional.** El engarce y compatibilidad entre diversas dinámicas: institucional, partidista y social, es difícil con una iniciativa parcial: "Que una cosa no impida ni obstaculice a otra". En este país es ilusorio pensar que la iniciativa propia es la única que se va a lanzar a la sociedad vasca en los próximos meses. ¿Va a haber una iniciativa popular y una recogida de firmas para cada sector? Enseñanza, deporte, relaciones internacionales y carné

vasco... Es posible que así ocurra, y tal cosa puede distraer fuerzas y dividir la reivindicación soberanista. Los recursos sociales soberanistas no se pueden dispersar en momentos clave como el que vivimos.

- **La iniciativa parcial está ya superada.** En un momento en el que los actores políticos institucionales menos sospechosos de radicalidad soberanista están planteando la conveniencia de una consulta sobre el ámbito vasco de decisión, "de pulsar la voluntad de la ciudadanía vasca", "de ser lo que queremos ser", etc.. Una iniciativa parcial puede ser rápidamente superada por los acontecimientos.

No obstante, se pueden imaginar aspectos positivos de una iniciativa parcial, específicamente en materia socio-laboral:

- **Puede abrir un portillo en la muralla de la soberanía estatal.** La iniciativa parcial es un planteamiento indirecto de la cuestión fundamental por medio de un ámbito muy relevante para el autogobierno, transversal respecto de sectores sociales y políticos diversos (preferentemente populares) de la



En el primer caso, el ámbito socio-económico-laboral...
relato social: prestaciones por desempleo, promoción...

sociedad vasca, y más pacífico quizás que otros ámbitos más "sensibles" o "simbólicos", con esto último se aminoraría la cantinela del "etnicismo" y su segura utilización en la competición discursiva.

- **La parcialidad como virtud.** Si es parcial en la materia puede permitirse ser parcial en otros aspectos en los que la parcialidad es todavía más discutible o delicada, como el de la ruptura de la unidad territorial del proceso. Se puede entender como una prueba, un intento, a la espera de poder exigir todo en todas partes.
- **La iniciativa parcial es concreta.** Dada la coherencia entre el promotor sindical y la materia reivindicada—"zapatero a tus zapatos"— la promoción sindical puede sentirse más cómoda en un espacio que conoce y controla, nadie puede achacarle una intromisión en asuntos no "sociales".
- **La iniciativa parcial puede ampliarse.** Según el modelo de iniciativa abierta y centrada en la consulta popular más que en el contenido, el primer paso sindical puede abrir paso a una plataforma amplia en la que cada nuevo miembro traiga su materia consigo y la añada a la iniciativa. Si la parcialidad se supera antes de iniciar la campaña, deja de ser tal.

En todo caso, en el supuesto de optar por una ILP dirigida a plebiscitar el ámbito vasco de decisión en materia socio-laboral, sería conveniente que la iniciativa acercara los aspectos más técnicos o jurídicos a las

necesidades reales de la gente. En este sentido parece necesario sintonizar con la filosofía que animaba la iniciativa legislativa popular en torno a la carta social y relacionarla con la reivindicación de un poder socio-económico vasco: más poder propio equivale a más justicia social. Aunque los gestores autonómicos no lo demuestren en la práctica, precisamente.

Finalmente, del contenido material de la iniciativa popular para la consulta se seguirá la pregunta literal que se desearía plantear desde las posiciones soberanistas al conjunto de la sociedad civil. Si se desea en una iniciativa parcial: ¿Considera que la ciudadanía vasca (navarra) debe poder decidir libremente en todo lo que se refiere a las materias socio-económicas y laborales? U otras similares con mayor o menor contenido simbólico. Si se optara por solicitar una consulta global, la pregunta que los promotores debieran lanzar sería más amplia: ¿Considera que la ciudadanía vasca-navarra debe poder decidir libremente en su ámbito de poder y establecer las relaciones que desee con otros ámbitos políticos distintos? U otras del mismo tenor.

D. Quorum: participación y vinculación.

Una de las características de la iniciativa popular es que permite a un porcentaje relativamente pequeño del cuerpo electoral plantear una propuesta, usualmente una proposición de ley, para que sea debatida en los órganos parlamentarios que decidirán finalmente sobre la misma en representación de la totalidad del electorado.

En este sentido, una iniciativa popular para la consulta sobre el ámbito vasco de decisión global o parcial estaría perfectamente legitimada por el exiguo número de firmas establecido por las leyes vasca y navarra, 30.000 y 7.000 firmas respectivamente. Esta es, precisamente, una de las principales virtualidades de este mecanismo: la distinta implantación de las ideas soberanistas en los territorios de Euskal Herria no es óbice para la iniciación del proceso. Otra cosa son los pasos posteriores.

Obviamente, a los efectos de obtener un plus de legitimación, los promotores debieran ponerse un objetivo más ambicioso —una iniciativa que se convierte casi en un plebiscito— de forma que se refuerce la determinación de las instituciones más proclives, y se impida que las más reticentes ignoren la iniciativa.

Por ello, los aspectos relativos al quorum formal son más relevantes en las hipotéticas consultas posteriores a las que ya nos hemos referido en un apartado anterior. Resumiendo, minoría en la iniciativa, mayoría simple en el plebiscito soberanista y, quizás, una mayoría cualificada que permita, en la medida de lo posible, integrar a la ciudadanía en torno a un modelo político final.

E. Gestión y tramitación de la iniciativa de consulta.

No es objetivo de este trabajo atender a los aspectos jurídicos de una iniciativa legislativa popular como la que aquí se plantea. Evidentemente es preciso estudiar las vías legales existentes en los actuales ordenamientos, francés y español: CAV,

TT.HH, Navarra e instituciones de Iparralde.

Entre otras cuestiones deberán analizarse las siguientes:

- Régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular vasca/navarra;
- Viabilidad de la iniciativa o la petición popular en Iparralde.
- Régimen jurídico del referéndum.
- Alternativamente, podría ser conveniente estudiar el régimen jurídico del derecho de petición, o las condiciones jurídicas para una consulta convocada directamente desde la sociedad civil.

Deberá estudiarse, además, la forma concreta de la iniciativa: Proposición de ley, propuesta de resolución... Es importante que la forma, sin desvirtuar el fondo de la cuestión, facilite la superación de los primeros filtros legales, habida cuenta del difícil engarce jurídico de la propuesta.

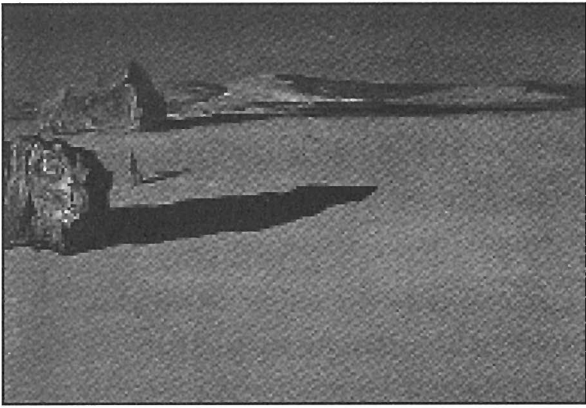
Evidentemente, una ILP relativa a una consulta parcial debe atender a otras cuestiones añadidas. Si bien es cierto que la convocatoria de consulta es, en principio, ilegal, y ese freno, aun siendo superable, es real en todo los casos, sin embargo, no es lo mismo preguntar directamente sobre la soberanía o sobre la materia socio-laboral. Cada tipo de consulta exige un estudio jurídico específico.

Finalmente será preciso explorar tanto las vías alternativas de hecho como la legitimación posible para las mismas. Algo que pueda superar el estrecho marco del derecho de manifestación o la encuesta, en los que se han querido convertir otras consul-

tas populares. En este sentido, con las limitaciones propias del acercamiento vía derechos históricos, es interesante la lectura de la propuesta IZAN que ELKARRI hizo pública en Octubre de 1997. La filosofía de la iniciativa que aquí se propone es distinta, al hacer hincapié en la promoción popular de la consulta, independientemente de su proyección posterior, mientras que la propuesta IZAN se definía más bien como una proposición de ley a debatir en instancias institucionales competentes y con los límites de la legislación vigente. Un precedente excesivamente limitado.

Aspectos políticos: Los promotores. El contexto político.

Dependiendo del contenido efectivo de la iniciativa, si es global o sectorial, la plataforma promotora podrá dar un mayor o menor protagonismo a los sectores que han manifestado una especial sensibilidad hacia las materias en cuestión. En principio, si la consulta parcial que se solicita tiene relación con materias socio-económicas es evidente que el protagonismo sindical es inexcusable. Una iniciativa de estas características debiera partir de un esfuerzo coordinado de ELA, LAB, ELB, además de ESK-CUIS, STEE-EILAS, etc. Sin descartar contactos con otros sindicatos, sean o no de obediencia estatal. Además, es especialmente interesante el intercambio con las personas y grupos sociales que promovieron la carta social tanto en la CAV como en Navarra, tanto para reforzar y enriquecer la base social de la iniciativa, como por la experiencia que atesoran en relación con el mecanismo de la ILP.



La constitución de la plataforma promotora es previa a la iniciativa, pero si se pretende obtener la implicación de otros actores sociales, parece lógico que el banderín de enganche de la iniciativa sea la solicitud genérica de una consulta popular sobre el ámbito de decisión, aunque en una fase inicial sean los sindicatos los que sumen a ese primer punto su demanda. Este contenido doble –consulta y ámbito socio-laboral propio– permitiría que con la ampliación de la plataforma, se añadieran otras demandas sectoriales, hasta hacer de la iniciativa una reivindicación global. Y ello antes de iniciar la campaña propiamente dicha.

La plataforma promotora debiera tener en cuenta no sólo la pluralidad de sensibilidades sociales, sino también la presencia de grupos con asentamiento en los distintos territorios de Euskal Herria, con la finalidad de coordinar esfuerzos, tal y como se ha dicho en el apartado anterior.¹³

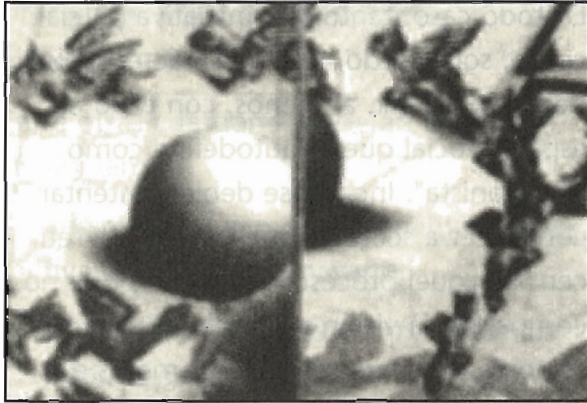
En todo caso, tanto una iniciativa parcial como, sobre todo, una de carácter global, debieran contar, al menos, con todo el espacio social que se autodefine como "soberanista". Incluso se debiera intentar convencer a sectores que vieron con reticencias aquel proceso: no sólo los que no comparten la visión abertzale, sino otros sectores populares que en los meses de vigencia del acuerdo de Lizarra vieron peligrar aspectos sociales importantes, presuntamente sacrificados en aras del "acuerdo nacional".

Es más, la plataforma promotora, aun contando con el beneplácito de los partidos abertzales y/o progresistas, (a los que se apela con la iniciativa) quizás debiera plantearse una total autonomía respecto de los actores partidarios. Esta perspectiva social permitiría superar los límites y las carencias del periodo anterior. En este caso, es la sociedad civil la que "toma de las frágiles manos de los partidos políticos la bandera democrática" .¹⁴

Finalmente, es preciso definir la relación de la iniciativa social con el contexto político, es decir, hasta qué punto va a estar o no condicionada por un escenario de violencia permanente. En principio, al tratarse de una iniciativa social ajena a los debates y límites de los actores políticos implicados en el conflicto, no debiera supeditarse a un cambio en las circunstancias actuales, tanto en lo que se refiere a un hipotético

¹³ Especialmente en el caso de Iparralde, la sensibilidad sindical y de otros sectores progresistas (ATTAC, etc) en torno a la necesidad de afirmar la soberanía económica y la independencia respecto de la globalización que aleja los centros de decisión del ámbito propio, es una preocupación manifiesta que debe ser partícipe en la iniciativa. Cuenta además con la ventaja de la transversalidad ideológica, porque supera los límites de la reivindicación abertzale en Iparralde. Este diagnóstico procede de los debates que en Iparralde se han realizado en el marco del Grupo de trabajo que coordinado por la Fundación Joxemi Zumalabe presentó sus conclusiones en el Congreso que Eusko Ikaskuntza celebró en noviembre pasado. En el caso de Navarra, el grupo promotor del referéndum sobre el futuro de la plaza del Castillo es el primer contacto posible.

¹⁴ Parfraseando la sarcástica proclama de los sindicatos franceses que dieron fin a la revuelta de mayo del 68: "tomamos de las frágiles manos de los estudiantes la bandera de la lucha de clases".



cese de la actividad de ETA, como a una modificación en la actitud de los Estados.

Aunque es evidente que cualquier plataforma soberanista no será hoy todo lo fuerte que pudiera ser en un contexto sin violencia, no debemos olvidar que una de la finalidades principales de esta iniciativa es desbloquear la situación y enseñar a unos y a otros cuál es el camino adecuado para la transformación y resolución del conflicto político.

Aspectos comunicativos: La campaña.

No es objetivo de este informe definir las características de una posible campaña, entre otras cosas porque la comunicación es una materia suficientemente compleja como para dejarla en manos de politólogos. Sin embargo, se podrían atender algunas cuestiones, como:

- La información, la socialización de la campaña es un elemento esencial. Es preciso subrayar el protagonismo social que subyace a esta iniciativa. No se busca una ratificación de algo ya decidido, sino de exigir la posibilidad de decidir.

- Se trata de una recogida de firmas para poder decidir en libertad, no son firmas para la independencia... Sería preciso aminorar el perfil de la campaña, ya se ocuparán otros de radicalizarla hasta el disparate.¹⁵
- Es preciso prever y definir un discurso común a los promotores que permita responder a la contraofensiva mediática y a las circunstancias lamentables que pudieran producirse a lo largo de la campaña.
- El número de firmas que se presente como objetivo debiera superar el de las legalmente exigidas, de forma que la firma sea en sí misma un plebiscito.
- Si así se acuerda, en cada territorio se debiera ocupar de la campaña un agente social reconocible como propio y con suficiente implantación en el mismo. En este mismo sentido, en la campaña debiera ser manifiesto el carácter "social" de la iniciativa: es decir se trata de una campaña externa, si bien, no ajena, a los partidos políticos.
- Si la recogida de firmas no se puede producir en el marco de las leyes de ILP hoy vigentes en Hegoalde, porque nos son admitidas por las instituciones vasco-navarras, o en el caso de Iparralde, es preciso dar una salida a la iniciativa, ¿Se va convocar un plebiscito desde la sociedad civil? ¿Qué se va a hacer con las firmas recogidas?
- Los aspectos internacionales de la campaña son claves: es preciso difundir la

¹⁵ A la luz del esperpéntico sumario 18/98, todo el soberanismo es delito y si éste es desobediente aún más, por lo que sería preciso tener preparada una respuesta ante la campaña mediático-penal que se avecina...

iniciativa soberanista civil y pacífica en todo el mundo.

EN RESUMEN: ALGUNAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN SOLICITUD DE UNA CONSULTA POPULAR.

Es cierto que una iniciativa de estas características no deja de tener inconvenientes:

- **La iniciativa es inviable jurídicamente.** La inviabilidad según los ordenamientos vigentes facilita el posible bloqueo inicial de la iniciativa: sería conveniente un acuerdo político previo con los partidos que puedan apoyarla en el ámbito institucional y convertirla en viable, aunque no es imprescindible si el grupo promotor es consecuente y se adopta una postura desobediente. Sin embargo, existe el peligro de ilusionarse con esquemas muy desarrollados, y no ser consciente de que posiblemente esta iniciativa se convierta en una campaña política más –una magna encuesta de opinión– con la frustración que ello pudiera conllevar.
 - **La iniciativa deja la decisión fundamental en manos de las instituciones.** Es, en la práctica, una campaña política que asume en cierto modo la primacía de las instituciones realmente existentes, con una supeditación del papel de la sociedad civil a la "mera iniciativa", asumiéndose de antemano el control institucional-partidario del proceso posterior. En este sentido, la experiencia de la iniciativa por "la carta social" no fue tan positiva. La cosa cambia obviamente si se asume el impulso de la iniciativa aun tras la probable obstrucción institucional en su primera fase. En otro caso, puede convertirse en una mera movilización de recursos sociales al servicio del cambalache partidista.
 - **La iniciativa asume la división territorial de Euskal Herria.** En el mismo sentido, una iniciativa conducida según los ordenamientos hoy vigentes en Euskal Herria, asume la división territorial y obliga, en primera instancia, a hablar de ámbito vasco, ámbito navarro, ámbito de Iparralde... de decisión, con lo que ello supone de fraccionamiento simbólico. Fraccionamiento que puede abrir, posteriormente, procesos políticos muy diferenciados según el territorio de que se trate. Ese ha sido uno de los retos para el nacionalismo vasco hasta ahora, y se ha convertido, por ende, en el resorte utilizado por los que niegan desde ambos Estados los derechos nacionales de Euskal Herria: A partir de la división administrativa impulsar la divergencia política entre territorios. De hecho este es el principal obstáculo de una iniciativa de estas características: Independientemente de su contenido parcial o global, parte de la actual división política de Euskal Herria, y salvo que el grupo promotor se articule territorialmente, se vuelve a tropezar en la piedra del "vascongadismo".
- No obstante, sus aspectos positivos son también indiscutibles:
- **Es una iniciativa que rompe el impasse actual.** Supone una clara ruptura del

bloqueo político y puede facilitar la legitimación o presión popular suficientes para un eventual "paso adelante" soberanista del nacionalismo moderado.

- **Es una iniciativa soberanista de carácter popular.** Muestra la ejemplaridad de la vía política y es un impulso para la transformación de los parámetros del conflicto, desde la impotencia institucional y la inadecuada protesta violenta hacia la acción socio-política amplia y hegemónica. Además, como no ocurrió en Lizarra, se refuerza el protagonismo de la sociedad civil, siquiera inicialmente.
- **Es respetuosa con la distinta dinámica de los herrialdes de Euskal Herria.** El fraccionamiento territorial de la iniciativa no hace sino reflejar la verdadera realidad política de los territorios de Euskal Herria, y permite desde una perspectiva diferenciada plantear una iniciativa común, ajena a toda intromisión o imposición de unos territorios sobre otros. Siempre y cuando la iniciativa social no pierda la referencia nacional, se coordine y sea simultánea en todos los herrialdes, aunque las ventanillas sean distintas y el contenido concreto varíe en cierta medida.
- **Es una iniciativa clarificadora.** En el mejor de los casos, si la iniciativa popular condujera a un plebiscito sobre el ámbito vasco de decisión, gran parte del camino en la superación del conflicto estaría hecho. Y si se quedara en mera campaña política, una iniciativa amplia de la sociedad civil vasca obsta-

culizada desde las instituciones no haría sino clarificar el panorama político y reforzar la mayoría social por la soberanía.

Como conclusión, simplemente recordaremos que la reflexión que se plantea en este trabajo, sólo pretende facilitar el debate acerca de un instrumento de movilización social que pudiera permitir a la mayoría social soberanista protagonizar el cambio socio-político que Euskal Herria desea. No es una propuesta para la satisfacción final de las demandas soberanistas. Es un primer paso. Una propuesta dirigida a activar la iniciativa social y abrir un cauce para que la sociedad vasca llene de contenido eventuales acuerdos entre élites políticas que, en otro caso, pudieran volver a cerrar en falso el conflicto político que vivimos y sufrimos desde hace décadas. Las generaciones venideras no merecen tal herencia.

Mario Zubiaga

BIBLIOGRAFIA

- Cohen, J.L. y Arato, A. (2000). "**Sociedad civil y teoría política**". FCE. Mexico.
- Herrero de Miñón, M. (1998) " **Derechos históricos y Constitución** ". Taurus. Madrid.
- Hinsley, F.H. (1966) "**Subiranotasunaren kontzeptua**". Traducción de E. Antxustegi, en Filosoifia politikorako irakurkertak II. UPV-EHU. 1999.
- Kriesi, H., Wisler, D (1996). "**Social movements and direct democracy**." European journal of political research(30): 19-40.
- Mair, P. (2000). "**Partyless Democracy**". New Left Review. March-April. Existe versión en castellano.
- Maravall, J. M. (1981). **La política de la transición**. Madrid., Taurus.
- Requejo, F. (1990). **Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar**. Barcelona., Ariel.
- Ronen, D. (1979). **The Quest for Self-Determination**. New Haven-London, Yale University Press.
- Vatter, A. (2000). "**Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages**." European Journal of Political Research(38): 171-192.
- Zubiaga, M. (2000) "**Desobediencia soberanistaz**". Ponencia en el III Topagune de los movimientos populares de Euskal Herria, en Zarautz, abril de 2000.
- Zubiaga, M. (2001) "**Diagnóstico de la sociedad civil vasca**". Ponencia en el XV Congreso de Eusko Ikaskuntza de Noviembre 2001.

Handwriting practice lines consisting of a solid top line, a dashed middle line, and a solid bottom line, repeated across the page.

 **Notas**

Handwritten text in a cursive script, appearing to be a list or notes, located at the bottom of the page.