

ESPAÑA Y EL PLEITO SOBERANISTA LA CONSTITUCIÓN COMO GARANTÍA JURÍDICA DE UNIDAD EN LA PLURALIDAD

TOMÁS FERNÁNDEZ AÚZ
Doctor en Filosofía*

INTRODUCCIÓN

España está padeciendo un sarampión, o, para ser más exactos, lo viene sufriendo con particular intensidad desde su transformación democrática: el del debilitamiento de su cohesión nacional originado por la doble transferencia de soberanía supraestatal e infraestatal. Si la apertura a Europa se emprende con espíritu gozoso, la contestación nacionalista de su integridad y soberanía territoriales produce en cambio un regusto amargo. Aunque ambas situaciones se acoplan y se interfieren, ya que por un lado comparten elementos causales y por otro generan expectativas encontradas, no parece posible evitar que se refuercen mutuamente. De hecho, de las evoluciones posibles, la que se está verificando es justamente la de un recíproco robustecimiento, y es éste el que conduce al mencionado sarampión. Este mal, amén de otros problemas, perjudica la estabilidad y el desarrollo políticos de la nación.

En el apartado primero enumero los procesos que muestran que se trata de una dolencia que no afecta sólo a nuestro país, por lo que puede decirse que constituye

***Tomás Fernández Aúz**, doctor en filosofía y ex profesor de Historia de la Filosofía Moderna de la Universidad del País Vasco, es analista político del diario El Mundo del País Vasco y traductor de historia y filosofía política de las editoriales Gedisa y Paidós. Formado en Harvard, París y Yale, ha publicado dos libros (La subjetividad en la historia, Sequitur, 2000, y De la rabia a la razón. Para una metamorfosis constructiva de las heterofobias en Euskadi, Bakeaz, 1999) así como numerosos artículos en Sistema, Claves, Época, Lateral o Papeles de Ermua.

uno de los signos de los tiempos, al menos en Europa. Independientemente de si en un futuro (que en todo caso no parece cercano) habrá de imponerse o desaparecer, la tendencia merece una atenta consideración, ya que, además de otras razones históricas, de su evolución depende, en el ámbito doméstico, la vertebración jurídica de los territorios españoles, y en la esfera internacional, la relación de fuerzas en que deba desenvolverse en lo sucesivo la política exterior de nuestro país.

Como expongo en el segundo punto, este brote adquiere en los últimos tiempos una fuerza particularmente intensa en España, y, según algunas hipótesis, podría llevarnos, si cedemos al temor fundado en la experiencia histórica reciente, a conmociones conocidas. Por fortuna, no sólo las circunstancias geopolíticas parecen hoy muy distintas a las de 1936, sino que el simple vislumbre de esa posibilidad fortalece un impulso en dirección contraria y debe hacernos redoblar el esfuerzo teórico que, además de, tal vez, conjurarla, pueda en cualquier caso conducirnos a la estabilidad política necesaria para la consolidación nacional del sistema autonómico y de España en el ámbito internacional. De eso me ocupo en los últimos párrafos que, a modo de conclusión, tratan de determinar las condiciones para una duradera estabilidad política en España, y de justificar, tras descartar opciones como el «federalismo asimétrico», el «Estado libre asociado» o la «secesión justa», que tengamos la doble obligación de no minimizar la posibilidad negativa y de confiar, siquiera sea por hipótesis, en la evolución positiva, lo que debería permitirnos procurar, poco a poco, un modelo político mejor articulado y más estable.

En el tercer apartado expongo los modelos de organización política que pueden ofrecernos una guía para la resolución de nuestro problema, justificando la idoneidad de uno de ellos en las contradicciones implícitas en la doble efusión (supra e infra estatal) de poder analizada en la primera parte del trabajo.

Mi conclusión es que no tenemos realmente un gran margen de maniobra si queremos conciliar lo fundamental: los derechos e intereses legítimos de las partes con el irrenunciable mantenimiento de la democracia en toda España. Ése es en último término el envite al que nos vemos confrontados.

1. LOS ESTADOS EUROPEOS Y LA TRANSFERENCIA SUPRAESTATAL DE PODER

Si observamos la vertiente internacional del problema del «sarampión»,

1 Al distinguir aquí entre «interés privado o parcial» e «interés público o general» separo a) el interés de los particulares (= interés privado) del interés «general» de una autonomía (= interés parcial)

podríamos decir que el proceso de constitución y las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea, pese a constituir una reorganización económica y política de primera magnitud, presentan el «efecto secundario» de una relativa dilución de sus Estados miembro. Dado que el Estado nacional sigue siendo una pieza fundamental para la articulación política y, sobre todo, la única que, en una era dominada por el interés privado o parcial, es aún capaz de tomar decisiones basadas en el interés público o general¹, es necesario examinar los factores que determinan este proceso. Dadas las limitaciones de espacio de un trabajo como éste, trataré al menos de enumerar esos factores y de perfilar brevemente sus características.

En primer lugar, es claro que la prosperidad de la Unión determina una llegada ininterrumpida de inmigrantes. Dejando aquí a un lado las plenamente pertinentes consideraciones de solidaridad —y el hecho notable de que los derechos «transfronterizos» del individuo constituyan un serio desafío para el ideal ilustrado—, hemos de centrarnos en el peso que este fenómeno tiene en la introducción de variables que modifican la estructura tradicional del Estado nacional. Los cambios son variados y extensos, y van desde los registrados en el imaginario simbólico a los visibles en las relaciones sociales y laborales de la «vida cotidiana». Estos cambios constituyen uno de los elementos «desintegradores» clásicos, el asociado a los «enemigos internos» que tradicionalmente han combatido los Estados con vocación de «unidad nacional». El efecto de laceración social se aprecia sin dificultad, por ejemplo, en el paradigmático caso de los judíos, cuya experiencia histórica muestra que la «incomodidad» o la irritación generada por el «enemigo interno» presenta aspectos intemporales, ya que se observa tanto en épocas remotas como próximas.

de b) el «interés público» (del Estado o las autonomías) del «interés general» (de todo el Estado). Lo privado (o particular) se opone clásicamente a lo público (o general). Pero aquí lo público se subdivide en dos planos, de modo que lo privado se opone a lo público autonómico y a lo público estatal, que a su vez, pueden diferir y chocar entre sí. Desde el punto de vista del Estado, un determinado interés público puede ser parcial o general. Dado que, éticamente, ambos pueden resultar legítimos, el problema de la articulación de España pasa por la coordinación de ambas legitimidades, una coordinación que en este momento es deficiente. Desde la óptica de las autonomías, el criterio que en último término prevalece cuando no se logra reducir la incompatibilidad de legitimidades es centralista, ya que predomina el interés público del Estado sobre el interés público de las autonomías —o el interés general sobre el parcial—. Este es, por ejemplo, el argumento que esgrimen algunas autonomías en el conflicto por la demanda de una «política exterior» autonómica. Es cierto que en algunos casos el interés público de las autonomías es, respecto del Estado, un «interés particular» (y por ello parcial), pero lo relevante es que los mecanismos consensuados para la resolución de este tipo de cuestiones parecen necesitar una revisión que recupere la unidad con los nacionalistas (sin la cual no hay unidad democrática de España). El desafío consiste en hacerlo sin dejar de exigir a los nacionalistas la constitucional unidad para la pluralidad.

En la España del siglo XV, la hostilidad hacia la minoría judía fragua en relación con la aparición (y la imposición) de unos sentimientos nacionales. Algo similar a lo que ocurrirá más tarde, a escala agigantada, en la Alemania nazi, cuyos dirigentes desviarán en parte a la «cuestión judía» la abigarrada paleta de frustraciones nacionales alemanas sobrevenidas tras la Primera Guerra Mundial y el «deshonroso» Tratado de Versalles. Un «mecanismo» similar se observa en mayor o menor medida en las sociedades democráticas de la actual Unión Europea, y sus expresiones van desde la aparición de suspicacias sociales al confinamiento de los inmigrantes (turcos, magrebíes, subsaharianos, europeos orientales) en barrios de extrarradio que acaban convirtiéndose en guetos problemáticos. Al margen del reciente antisemitismo observado en Francia como consecuencia del terrible conflicto de Oriente Próximo, un conflicto que ha logrado confundir a buena parte de sus intelectuales,² encontramos un ejemplo reciente de este fenómeno en la próspera Austria de Jörg Haider, cuyo proyecto de ley «Austria primero» se fundaba en la reactivación de sentimientos de temor al extranjero y en su descripción como fuente de amenazas laborales, culturales y de orden público.³

Históricamente, los Estados-nación se han vertebrado en torno a conjuntos de población relativamente homogéneos (o han realizado grandes y sostenidos esfuerzos para lograr la mayor homogeneidad posible —lingüística, cultural, simbólica—). Por ello, la aparición de un número significativamente grande de poblaciones inmigradas supone un reto que el Estado y el ciudadano democráticos tienen dificultades para resolver, ya que la exigencia de una solución «cívica» es aún muy reciente. Por esta razón, observamos que la existencia de «otros» diferentes en un Estado anteriormente homogéneo, u homogeneizado, es un factor que actúa a modo de «espoleta» y que pone en marcha procesos de *rassemblement*, o de «unidad», que redundan, a los efectos de este análisis, tanto en fenómenos de manipulación populista como en promociones de un malestar social que se expresa en el crecimiento de ideologías raciales, xenófobas y en último término disgregadoras.

En segundo lugar, los Estados nacionales europeos se enfrentan al «estallido de pluralismo» implícito en la descentralización resultante del respeto a las regiones —tendencia que puede plasmarse o no en una transferencia de poder a los nacionalismos—. En diversos grados, y con muy diferentes fundamentaciones, que van de la violencia de Irlanda del Norte, el País Vasco, los Balcanes o Córcega a los más esporádicos fenómenos de agitación y contestación de la Bretaña francesa, Escocia o Cataluña, la transferencia de poder de los Estados a su unión supraestatal,

2. Véase Pierre-André Taguieff, *La nueva judeofobia*, traducción de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Gedisa, Barcelona, 2003.

3. Ruth Wodak y Michael Meyer, (comps.), *Métodos de análisis crítico del discurso*, traducción de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Gedisa, Barcelona, 2003.

vinculada al fenómeno de la globalización económica neoliberal, es percibida por muchas minorías nacionales como una amenaza de homogeneización a la que creen responder mejor mediante la exacerbación de los elementos identitarios e idiosincrásicos de la cultura o la lengua.

En todas partes, y muy especialmente en España, este proceso ha determinado la aparición de un nuevo «otro» diferente, un «otro» cuya alteridad es tanto más problemática cuanto que resulta paradójica y se revela como tal en fecha muy reciente. En Europa, las últimas tres o cuatro décadas han visto crecer la incompatibilidad de las «nacionalidades» con sus Estados respectivos. Pese a que, por lo común, las regiones invocan profundas raíces históricas como fundamento de su diferencia, la aparición de la incompatibilidad coincide con el periodo en que el control de los poderes estatales centrales se ha relajado como consecuencia de su «esfuerzo» supraestatal. Y si, en su manifestación, la pretendida «incompatibilidad» de algunas minorías nacionales con sus respectivos Estados es reciente, en su historia, las invocadas raíces causales del desencuentro son, en el mejor de los casos, tan hondas como los lazos que unen a estos grupos con aquellos de los que intentan diferenciarse o separarse.

En España, y últimamente en Italia, la aparición de autonomías o de regiones cultural y económicamente diferenciadas ha invertido el proceso de homogeneización secular de los Estados, y en algunos casos ha hecho que los diversos ciudadanos de las distintas divisiones administrativas estatales aparezcan a los ojos de sus conciudadanos como nuevos «otros» diferentes. Este proceso se refuerza desde la periferia, ya que en este caso, los gobiernos y las autoridades regionales, al imitar el proceso de estatalización de las estructuras que los contienen y al esforzarse por lograr la homogeneidad interna mediante la congregación en torno a nociones de identidad, fomentan la definición del ciudadano regional como un individuo «diferente» al nacional.

Una tercera fuerza histórica que tiende a difuminar la silueta de los Estados es lo que podríamos llamar el «proceso de liberalización de las esencias nacionales». Esta evolución (inversa a la experimentada por las regiones nacionalistas) es una consecuencia de la acción del cosmopolitismo y muy particularmente del progresivo arraigo del iusnaturalismo implícito en la declaración universal de los derechos humanos y en el humanitarismo en general.⁴ En los últimos dos siglos, los

4. A. E. Pérez Luño, *Lecciones de filosofía del derecho*, Departamento de filosofía del derecho y derecho natural, Sevilla, 1988, págs. 88-90.

Estados democráticos, y en particular los europeos, han avanzado en una dirección que, como señala Arcadi Espada, los aleja del «ruido de patrias». En vez de su destrucción, la Segunda Guerra Mundial ha estimulado la construcción de Europa, y generado ciudadanos extremadamente escépticos al patriotismo de cervecería, algo similar a lo producido en España por la guerra civil. Sin embargo, la saludable disminución del peso de los sentimientos de exaltación nacional en la opinión pública de los Estados ha facilitado en cambio el avance de los «micropatriotismos» que, al revertir al plano local las emociones nacionales, han conseguido a un tiempo sortear el escepticismo patriótico dominante en el Estado y aglutinar a una gran masa de población en torno a esa ideología. Además, los ciudadanos «no patriotistas» se han visto indefensos ante los «patriotistas», ya que éstos, hurtando el debate, no han mostrado ningún interés en contradecirles o contrarrestarles, limitándose a ignorarlos, despreciarlos o minusvalorar los efectos y la legitimidad de su energía política.

Aunque en el párrafo anterior he invocado en primer lugar como agente el factor filosófico ligado al cosmopolitismo, este proceso de «antiesencialismo» patriótico se halla también muy vinculado a las más objetivas necesidades de la expansión capitalista. De hecho, podríamos decir que encuentra su motor en ellas, ya que, en el plano internacional, el deseo de hacer desaparecer las fronteras económicas ha demostrado ser en el siglo XX —como ya ocurriera en la Edad Media—⁵ un poderoso impulso precursor de la paulatina supresión (o superación) de las fronteras políticas. La globalización de los procesos económicos, al universalizar el consumo, uniformiza los hábitos y, poco a poco, atenúa las diferencias políticas, sociales, culturales, vestimentarias e ideológicas. Como consecuencia de esta «otra» globalización —la de las costumbres—, materializada a través de los medios de comunicación, de la difusión planetaria de las claves simbólicas y de las fuentes semióticas (por efecto de la publicidad, la televisión, el cine, los juegos, las músicas, los transportes, el turismo, los deportes, las opiniones...), surge en cierto modo un ciudadano nuevo, un ciudadano universal cuyo referente no es ya el estrecho círculo de la «nación» sino el más amplio y polisémico del planeta (y ello, conviene subrayarlo, en un plano «existencial» y objetivo, esto es, vinculado a la experiencia y encarnado en grandes masas de población, lo que lo diferencia notablemente del cosmopolitismo «intelectual» y minoritario profesado por las elites del siglo XVIII). Esta sería por tanto la cuarta tendencia discernible en el

5. Henri Pirenne, *Historia económica y social de la Edad Media*, trad. Salvador Echavarría, Fondo de Cultura Económica, México, [1933], 1986, pág. 10, citado en Tomás Fernández Aúz, *La subjetividad en la historia*, Sequitur, Madrid, 2000, págs. 50 y sigs.

proceso de progresiva invalidación de la referencia estatal como fuente de identidad para el individuo.

En quinto lugar, es evidente que la enorme ampliación de perspectivas que conlleva el proceso descrito no actúa de manera uniforme en todas las mentes. Una porción de la población se repliega como consecuencia de una reacción de temor, con lo que observamos el crecimiento de la suspicacia frente a lo «global» o lo «exterior» y una susceptibilidad aumentada al efecto de los argumentos universalistas o internacionalistas. Este repliegue hace retornar al individuo a claves de asimilación simbólica familiares o tradicionales y le convierte en cierto sentido en un «enemigo del progreso» (o al menos, para no dar por sentado que sea «progreso» el actual cambio, en «enemigo del vector histórico predominante»). Esto explica que le veamos refugiarse en la religión, en los recursos culturales que considera «propios» o «diferenciales», y en sus tradiciones de vestimenta, deporte, usos e ideas. El efecto de repulsión del «agresor temido» (la globalización o la heterogeneidad) no sólo resulta indispensable para mantener el seguro refugio de la propia «diferencia», sino que conduce a una especie de «coagulación» del tejido social, que queda separado en los grumos de distinta densidad del precipitado formado por las minorías «identitarias» que bañan en la mayoría «internacionalista». Así emulsionada, la sociedad estatal se vuelve difícilmente cohesionable.

Por último, cabe citar la pérdida de referencias de valor que sobreviene como consecuencia de la relativización de las ideas éticas y del proceso que podríamos llamar de «individualización moral». De este modo, la cohesión de la opinión encuentra dificultades que son características de la modernidad y de la propia democracia, sistema que tiende, en palabras de Tocqueville, a «no actuar como un sólo hombre» en ninguna circunstancia, ni siquiera en aquellas que por su carácter de emergencia más parecerían requerir de una respuesta rápida y unánime.⁶ En el terreno moral, esta «cacofonía» de la democracia, siendo expresión (y condición) de su inherente pluralismo y libertad, dificulta la adopción de medidas cohesivas y facilita la reacción descrita en el párrafo anterior, ya que la desorientación, la inseguridad o el temor que la situación suscita en algunas personas las induce a interesarse en sistemas de ideas que, secuestrados en burbujas pretendidamente autosuficientes, se presentan como fuentes supraindividuales de sentido.

6. Tocqueville, *La democracia en América*, 2 vols., trad. Dolores Sánchez de Aleu, Alianza Editorial, Madrid, [1835-1840], 1985.

2. ESPAÑA Y LA TRANSFERENCIA INFRAESTATAL DE PODER

Como ya he dicho, los recientes «pronunciamientos» nacionalistas sugieren que el Estado constitucional español, en su actual formulación jurídico política, se ha gripado. Al hablar de «pronunciamiento», pienso fundamentalmente en el del presidente vasco Juan José Ibarretxe, pero cabe incluir también los de los nacionalistas catalanes o gallegos que de manera más o menos «estratégica» e instrumental, que no, a mi juicio, de fondo, solicitan el reconocimiento de derechos que son cuando menos difíciles de compatibilizar con la cohesión jurídico administrativa interna del país o con la univocidad de sus decisiones internacionales (como sucedería en el caso de reconocer el libre acceso de las autonomías a su propia «política exterior», posibilidad no ilegítima pero tampoco demasiado práctica, ya que exige un elevado número de reservas operativas, igualmente legítimas). Estas demandas, ubicadas en el contexto de unos años de malestar, e incluso de enfrentamiento, entre los nacionalistas autonómicos y el Estado, así como en el de un proceso de transferencias competenciales cuya práctica culminación, lejos de «vertebrar» definitivamente el país, ha impulsado a algunos sectores nacionalistas a considerar terminada una etapa y por ello a «pedir más», obligan a una reflexión sobre el modelo político que pueda permitir la estabilidad de la nación.

El bloqueo nace de la mencionada insatisfacción nacionalista y de la inercia que parece conducir al gobierno de la nación y a parte de su sociedad civil (medios de comunicación, intelectuales, oposición, empresarios y ciudadanos) a considerar llegadas las cosas a su límite máximo y a determinar, aunque no de forma explícita, que toda ulterior dilatación ha de significar ruptura. Justamente debido a que la situación actual, tanto interna como externa, es de plena normalidad democrática, la hipotética ruptura no se sitúa en un lejano horizonte militar, sino en el terreno político inmediato, y se materializa en la ausencia de relaciones entre el gobierno de la nación y el gobierno nacionalista del País Vasco. Esto es por sí mismo fuente de nuevas tensiones, y por tanto de inestabilidad, ya que los nacionalistas vascos, al presentar este distanciamiento como una intransigencia popular y una oportunidad electoral para los socialistas (que deberían «diferenciarse» de sus competidores), fomentan divisiones en y entre los partidos con proyecto de país. De este modo, la desavenencia entre Madrid y Vitoria bloquea tanto la articulación de la periferia con el centro como la adopción en el País Vasco de una política común por los dos grandes partidos estatales, única posibilidad a medio plazo de derrotar

electoralmente al nacionalismo hegemónico.

De este bloqueo, que sin duda se agrava con la barbarie terrorista, nace el gripado. Para evitarlo y seguir avanzando cabe imaginar, sin querer abusar de la metáfora, que lo procedente debiera ser un cambio de motor. ¿En qué consiste dicho cambio? ¿Es posible lograrlo sin incurrir en el (hipotético) peligro de explosión? ¿Cabe esperar que el resultado sea un país definitivamente «vertebrado»? Esas son las cuestiones que voy a examinar a continuación.

A primera vista, la situación de estancamiento, o la relativa incapacidad del vigente marco constitucional para dotar de estabilidad al país, induce a creer que necesitamos un nuevo pacto incluyente que dé cabida a todas las posiciones actualmente encontradas. ¿Es esto lo que ya tenemos? Justamente porque las respuestas a esta pregunta se alinean en función del signo de la insatisfacción política que se perciba, tiendo a pensar que no. ¿Significa esto que debemos estar dispuestos a asumir cualquier tipo de transformación política de España, incluyendo la (muy traumática) que proponen los nacionalistas radicalizados, esto es, la llamada «autodeterminación», que en realidad consiste en abrir una vía de permanente amenaza de disolución de la nación? Precisamente porque no media ninguna de las condiciones para la «secesión justa» definidas por Allen Buchanan (o por las Naciones Unidas), estoy convencido de que la solución no es ésta.⁷ Pero debemos exponer a una luz más precisa las causas jurídico políticas de lo que he llamado «gripado».

Empecemos por justificar por qué hemos de descartar las dos posibilidades mencionadas. Sólo después quedaremos en situación de averiguar si existe o no alguna alternativa que ahora no veamos.

7. Buchanan, «Autodeterminación, secesión y primacía del derecho», en Robert McKim y Jeff McMahan, (comps.), *La moral del nacionalismo*, traducción de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Gedisa, 2003, 2 vols., vol.II, capítulo 18, págs. 157-188. Véanse también el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas que, pese a sostener que todos los «pueblos» tienen derecho a la «autodeterminación», restringe su ámbito de aplicación a las colonias de ultramar o a los casos en que hayan mediado entre dos comunidades situaciones tan graves, prolongadas e irreversibles que la secesión se revele como la única solución práctica; y el artículo 27 del «Convenio internacional sobre derechos civiles y políticos» de las Naciones Unidas, donde se señala que los «miembros de las minorías», teniendo derecho a «disfrutar de su propia cultura», deben hacerlo «en comunidad con otros miembros de su grupo», condición que incumple el actual gobierno nacionalista vasco. Para una visión contraria relacionada con las llamadas «naciones sin Estado», véase S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.

8. Will Kymlicka, *La política vernácula, nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, traducción de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Paidós, 2003, capítulo 6, págs. 150-151.

Desde luego, y a pesar de que últimamente se vuelve a hablar de él como método para la vertebración de España, el federalismo asimétrico no es la solución. Personalmente, sería el primer partidario de cualquier diseño institucional razonable que pusiese fin a la inestabilidad política y jurídica que lastra el definitivo despegue de nuestro país como democracia próspera. Sin embargo, ante la cuestión nacionalista es fundamental no ceder a los espejismos de cierto «síndrome de Estocolmo», no asumir los peligros del electoralismo aventurero, y no creer, con biempensante ingenuidad, que el «federalismo» sea cosa en sí muy progresista.

En primer lugar, en un país como España, el federalismo asimétrico es, no sólo injusto, sino extraordinariamente difícil de negociar, como reconocen sus propios defensores.⁸ Además, dudo que exista base jurídica para sustentar que, de pronto, en un país de la Unión Europea, donde la justicia distributiva exige la equiparación de las unidades políticas, se pueda instaurar un sistema en el que algunas de las unidades federales vayan a tener mayores derechos y poderes de autogobierno que otras.

Pero el problema de fondo es otro. Desde una perspectiva meramente práctica, y supuestas satisfechas todas las condiciones exigibles desde los puntos de vista histórico, sociológico y democrático a la iniciativa «asimétrica» (satisfacción cuya imposibilidad no cabe desarrollar aquí), dicho federalismo sólo tendría algún sentido si consiguiera efectivamente apaciguar las tensiones centrífugas y normalizar la situación política. Sin embargo, no tenemos la más mínima garantía —más bien todo lo contrario— de que en un país federado, los nacionalistas militares estuvieran dispuestos a dejar de matar en nombre de su fantasmagórica «opresión». La ingenua propuesta de Izquierda Unida y algunos socialistas repetiría así el fracaso, o la insuficiencia, del modelo autonómico, que ya quiso vertebrar la nación proporcionando amparo constitucional a los derechos históricos y culturales de las minorías nacionalistas sin por ello quitar a los violentos el «argumento» del independentismo.

Cuando un grupo nacionalista ha hecho del soberanismo y de la secesión el elemento justificador de su barbarie (en el caso de ETA) y de dos décadas de gobierno etnicista y excluyente (en el caso de EA y PNV), cualquier concesión bien intencionada del Estado que avance en esa dirección, por mucho que se conciba como forma de evitar tal separación (y justamente por ello) no sólo es una equivocación, sino que será indefectiblemente interpretada por los sectores más radicales del nacionalismo como una confesión de que el objetivo último es posible. Por consiguiente, si esto es cierto —y mientras carezcamos de un compromiso

nacionalista de unidad en la pluralidad—, cualquier nueva descentralización política y administrativa podrá actuar, en último término, como un estímulo favorable a las intrigas secesionistas, y en todo caso como un factor más para la perpetuación de abusivas exigencias periféricas.

Este desenlace práctico sería además consecuencia de otra asimetría lamentablemente constatada. Los ciudadanos demócratas, por definición, buscan la organización pública que más consenso produzca. Por ello, las minorías muy ruidosas o violentas —y nada preocupadas por la comodidad del adversario— tienden a obtener periódicas concesiones emanadas del espíritu tolerante de la mayoría, que desea vivir en paz y ocuparse de sus asuntos.⁹ Por consiguiente, se produce un desequilibrio, una asimetría que lleva a la ampliación del margen de maniobra de los más radicales y a la correspondiente disminución de la libertad de los moderados, *a costa de la propia democracia*. Esto es exactamente lo que ha pasado en el País Vasco, donde la universidad, la administración, los medios controlados por el gobierno y la iconografía de la vida cotidiana han sido invadidos por una obvia monocromía que ha expulsado de los ámbitos decisivos a los no nacionalistas. La forma de invertir esta tendencia no consiste en abrir más aún el diapasón de la tolerancia (eso mismo hicieron los socialistas vascos al organizar la educación pública cuando gobernaban con el PNV y sólo ha servido para hacer de tan vital sector un monopolio nacionalista), sino en trazar el límite que señale el punto máximo al que, legítimamente, está dispuesta a llegar la mayoría. Eso es lo que ha hecho el PP, y ninguna renta electoral de corto plazo puede justificar la falta de unidad en una cuestión de semejante envergadura.

Pero, ¿cómo atender, si es que podemos (o debemos) hacerlo, al malestar de los nacionalistas incómodos con su actual grado de autogobierno? Dicho de otro modo, ¿cómo procurar entonces la estabilidad política de la nación, propiciando que ésta entre en un periodo de «normalidad jurídica» en el que los fundamentos del Estado no sean materia de disputa cotidiana?

Desde el punto de vista práctico, la prueba del nueve de la idoneidad jurídica y política de un texto constitucional, su validez real o no icónica, se refrenda en la estabilidad nacional que instaura. Si suponemos que, en el arranque de la transición, hubo mala fe en una de las partes contractuales estaremos admitiendo un fundamento viciado para la carta magna, lo que, de no invalidarla, reduciría en mucho su fiabilidad. Y si consideramos que tal mala fe no fue premeditada sino sobrevenida, estaremos dando por sentado que el instrumento constitucional apenas

9. Tocqueville, *op. cit.*

podrá propiciar la estabilidad debida. Por este motivo no debemos alegar aquí «deslealtad» por parte de los nacionalistas, fundamentalmente de los vascos, por más que, en efecto, lealtad hubiera sido, a mi juicio, aceptar el generoso ofrecimiento de la constitución de 1978: libertad y autonomía políticas a cambio de estabilidad e integridad territorial. ¿Qué es pues lo que nos impide remitir a los «insatisfechos» a este espíritu que informa a la ley fundamental y sostener, frente a ampliaciones asimétricas o asociacionismos «experimentales», que en ese tácito pacto de *quid pro quo* se encuentra el límite infranqueable? Quizá nos lo impide una cuestión de procedimiento, esto es, el hecho de que ese límite haya sido tácito y no explícito. Se dirá que la constitución determina simultáneamente en su artículo 2 la unidad de España y su pluralidad. Esto es cierto, pero no explica por qué es este el límite no superable, que tal vez sea lo que merece aclararse a los nacionalistas. La teoría contractual que está a la base del pacto constitucional lo establece con toda nitidez, pero los nacionalistas pasan por alto este hecho o lo insertan en un discurso de «opresión»: el Estado habría poco menos que «secuestrado» la determinación de una parte de su población al estipular en el artículo 8.1 de su constitución que «las Fuerzas Armadas [...] tienen como misión [...] defender la integridad territorial» de España. Este artículo ha sido esgrimido por los filosecesionistas como justificación de su malestar y base de su aspiración a una relación «no subordinada» con el Estado. Por ello, creo que no resultaría ocioso añadir una cláusula a la constitución en la que se diese razón de la «indisolubilidad de la Nación española», un concepto clave que en este momento se afirma como dogma, lo que lo deja expuesto a la crítica, la demagogia o la simple incompreensión. ¿Por qué es España «indisoluble»? ¿Se trata de un capricho del legislador, de una imposición, de un acto «imperialista»?.

Podríamos decir simplemente que, tal como el nacionalista invoca la historia para justificar su realidad y sus derechos, también España puede fundar en ella su insolubilidad. Podríamos añadir igualmente que dicha insolubilidad es la condición misma para una estabilidad permanente, sin la cual, no puede haber vida económica ni política eficaz. O podríamos tal vez concluir que, por su propia naturaleza, el cuerpo político de una nación no puede estar expuesto a fragmentaciones permanentes, ya que eso cuestionaría su misma realidad. Si hubiera un «Estado vasco», su primera cláusula debería estipular idéntica insolubilidad, ya que de lo contrario el ansiado objeto jurídico resultaría evanescente. Esto ocurre con todo tipo de contratos: una vez firmados, sus condiciones no pueden estar sujetas a constantes cambios, o de otro modo no servirían como medios para fijar acuerdos. Una cosa es tener un contrato abierto, que permita la revisión intracontractual de los elementos de fricción o incomodidad, y otra distinta redactar un contrato que pueda rescindirse en todo momento por

cualquiera de las partes. Eso sería un no contrato.

¿Por qué existe entonces el límite de la indisolubilidad? Quizas porque en el pacto político que constituye un Estado, la rescisión libera a las partes de su acuerdo civilizado y las vuelve a colocar en un preasociativo estado de naturaleza. Llevada pues a sus últimas consecuencias, la indisolubilidad resulta un elemento ambiguo: por un lado explica la necesidad de consenso y por otro lo dificulta, al abonar la especular postura del soberanismo y el secesionismo basados en el derecho a una vida política «no subordinada». Por ello, y mientras no se afirme sino en forma dogmática, la indisolubilidad, a fin de cuentas, obstaculiza el objetivo constitucional, que no es otro que el de una armónica unidad en la pluralidad, o el justo equilibrio de los intereses legítimos.

Tal vez este último concepto —el de unidad en la pluralidad— pueda darnos una clave útil para el rompecabezas. Los nacionalismos en general insisten en la idea de pluralidad: derecho a la diferencia, valor de la diversidad, multiculturalismo, respeto a las identidades. Los Estados-nación, en cambio, suelen destacar la importancia de la unidad: derecho a la cohesión, integridad histórica, fortaleza económica, respuesta militar. Ahora bien, la segunda mitad del siglo XX (y de forma acelerada tras los acontecimientos de 1989) ha conocido un doble proceso cuya evolución define la situación (o «sarampión») actual. Por un lado, el empuje de las regiones, impulsadas por nociones de identidad cultural, lingüística o histórica, ha tendido a cobrar fuerza creciente como forma de contrarrestar la percepción de una amenaza de desnaturalización debida, en primer lugar, al contrario ímpetu de los Estados (a su «antiesencialismo patriótico»), y en segundo, a su asociación pluriestatal en entidades supranacionales. A su vez, este movimiento resulta de la difusión universal de una especie de «cosmopolitismo consumista» y de la adaptación de la esfera política a la global expansión de las relaciones económicas —el «nuevo orden mundial»—, circunstancias ambas que supeditan la política a los retos del mercado y que son percibidas, no sin fundamento, como una amenaza de homogeneización cultural de las masas consumidoras del planeta. Por otro lado, los Estados nacionales, simultáneamente a su transferencia de soberanía «por arriba», y sin renunciar a su unidad, han ido dando cabida a las demandas de diferenciación regional, descentralizándose también «por abajo» y transfiriendo poder ejecutivo a su periferia. El resultado ha sido, de forma notable en Alemania y España, un Estado más débil y unas regiones más fuertes. Y puesto que el poder, según Maquiavelo, es siempre «más poder», era dialécticamente de esperar que el aumento de poder de las regiones derivase en una constante petición de «más poder». Encontramos así un segundo fundamento en el que apoyar una visión no basada en la «deslealtad» de los nacionalistas, esta vez de orden más filosófico que

práctico: en efecto, a esta luz la deriva «soberanista» constatable en España puede no considerarse tanto el fruto de una premeditada (o sobrevenida) deslealtad como la lógica consecuencia de un proceso de transferencia de poder realizado al desaparecer las estructuras de anclaje tras la grave ruptura de la cohesión territorial y la profunda escisión de la conciencia nacional que provocó la guerra civil. El orden saludable del proceso, a efectos de su estabilidad, hubiera sido tal vez el inverso: primero un periodo suficiente de integración nacional y de armonización consuetudinaria en democracia, y después un proceso de diferenciación por peculiaridades, usos lingüísticos o territorios. El experimento de realizar ambas cosas a la vez —considerando los lejanos (o absurdamente breves) antecedentes de la descentralización—, pese a resultar explicable en virtud de la peculiar historia de España y de las incertidumbres reinantes en el periodo inmediatamente posterior a la muerte de Franco, no ha soldado al país como se esperaba, y la libertad de diferenciación, habiendo constituido un avance sin precedentes en la historia de España, no ha logrado sino hacer que afloraran con vehemencia las diferencias que previamente, y de forma larvada, había establecido, consolidado o impedido la prolongada «deconstrucción» franquista.

3. CONSECUENCIAS DE LAS CONTRADICCIONES IMPLÍCITAS EN LAS DOS EFUSIONES (SUPRA E INFRAESTATAL) DE PODER

Nacida de una contradicción en los mecanismos que impulsan la inercia de los Estados y las regiones, hay en este proceso una esperanza. Dicha contradicción es la siguiente: en su búsqueda y defensa de la pluralidad, los nacionalismos han acabado cayendo en una unidad autista y monolítica que los lleva a propugnar la exclusión, justamente, de los «diferentes», mientras, por otro lado, el Estado, en su deseo de unidad y de estabilidad pacífica, ha acogido las reivindicaciones de pluriculturalidad y poliidentidad de las regiones hasta el punto de comprometer su primer objetivo. Si trabajamos para deshacer ambas contradicciones, lo que en principio no debería suscitar la oposición de las partes interesadas, ya que las dos se ven abocadas a situaciones contrarias a sus propósitos, tal vez pudiéramos alcanzar un punto de contacto y una posterior fusión de las posturas. Con ello, habríamos dado un paso en la dirección deseada: la de la unidad en la pluralidad, o la de un pluralismo no escindido.

¿Por qué existe derecho a la unidad? Hasta ahora, al menos durante las últimas décadas, hemos venido escuchando corrientemente gran cantidad de argumentos en favor de la pluralidad. Se afirma que la diferencia es un valor en sí misma, que la

identidad de los grupos es incompatible con su homogeneización, o que la peculiaridad cultural es un derecho de los pueblos y/o los individuos. Durante este tiempo, lo «progresista» ha sido fundamentalmente la defensa de la diversidad, mientras que lo «conservador» era el respaldo a la unidad. Esta dicotomía se basa en varios factores, pero el más relevante aquí es el de haber supuesto que la unidad era sinónimo de homogeneidad.

Durante todo este tiempo, el triunfo de lo heterogéneo se ha imaginado ligado a la derrota de lo homogéneo, sin reparar en que la heterogeneidad de los grupos, al procurarse por medio de su aislamiento, es una heterogeneidad externa que esconde una homogeneidad interna —precisamente la que permite diferenciar lo interior de lo exterior—. De este modo, la lucha por la conservación de la diferencia ha llevado a la prohibición del contacto con el diferente, con lo que, en nombre de la heterogeneidad, se ha caído en la homogeneidad de unos diferentes disociados y ubicados en un escenario uniformemente compuesto por diferentes que se aíslan, justamente, para poder ser homogéneos. En este proceso, el Estado y las autonomías nacionalistas han seguido evoluciones diferentes. Desde el punto de vista estatal, los flujos de relación con las autonomías han de circular en una doble dirección, del Estado a las autonomías y de las autonomías al Estado. Sólo esto puede garantizar la unidad en la pluralidad. Las autonomías nacionalistas, por el contrario, vieron pronto que la relación sólo podía ser bidireccional en lo económico, mientras que, en lo cultural, debía circular preferentemente en una sola dirección: de ellas hacia el Estado, pero no tanto del estado hacia ellas. Desde su óptica culturalmente “conservacionista”, la doble dirección representaba una amenaza de intercambio, de contagio, incluso de impureza, y a medida que han ido imponiéndose, esta vez sólo en el País Vasco, los criterios más cerriles, se ha abierto camino la idea de que el mejor modo de preservar la identidad era la de cortar también el segundo lazo de comunicación, el que fluye del Estado a la autonomía, y por eso el independentismo o el soberanismo creen garantizar mejor su esencia preservándola de influencias pretendidamente abrumadoras mediante la separación total. Cuando la voluntad diferenciadora es absoluta, su lógica exige la instauración de una burbuja de homogeneidad constituida por escisión de la pluralidad originaria.

Desde este punto de vista, la determinación soberanista no se debe tanto a un deseo profundo de independencia, ni a la existencia de agravios que la justifiquen, sino a una mala comprensión de las ideas de identidad, interrelación, pureza o idiosincrasia. El nacionalista debe comprender que la cultura no es un objeto estático que se mantenga en el tiempo mediante la evitación de contactos con otras culturas. Al contrario, es un elemento dinámico que varía con la relación y que se enriquece con ella, madurando y modificándose por lo mismo que es una realidad

viva y no un fetiche de museo. Los estereotipos muestran esto con alguna claridad: el español del siglo XV, vestido de negro, hijodalgo pobre y de misa diaria apenas se reconoce en el español moderno, al que el cliché define como juerguista, don Juan y despilfarrador. El francés contemporáneo, refinado, sutilmente seductor y *bon vivant* nos oculta al francés de hierro, brutal y disciplinado que toda Europa temió en los ejércitos napoleónicos. El alemán del XIX, romántico y sensible hasta el afeminamiento, no encaja con el nazi de la primera mitad del XX ni con el alemán «cabeza cuadrada», eficaz y semiautomata que imaginamos al generalizar. ¿Cuál es el «verdadero» español, o el «verdadero» francés, el actual o el de épocas pasadas? La cultura y la identidad, incluso en estos ejemplos informales, es un conjunto de cualidades y comportamientos en modo alguno invariable, y su peculiaridad consiste justamente en el hecho de que «reinterpreta» de forma peculiar los elementos que adquiere por contacto en su normal desarrollo.

Esto me lleva a postular que el nacionalista precisa de una pedagogía de la cultura y del aseo de su sentimiento identitario. De no querer admitirla, porque su ideología le sugiera en ello la neurosis de un nuevo «peligro», los males mayores sólo podrán evitarse por medios políticos. Tal como concluíamos en el párrafo anterior, cuando su deseo de diferenciación se vuelve absoluto, su política comienza a exigir la separación. Ahora bien, no se trata de un «derecho» —cuya no satisfacción pudiera producir mala conciencia—, sino de un demanda desviada y antidemocrática, ya que el ideal democrático no contempla la satisfacción de ningún absoluto, antes bien, es, por definición, contraria a ellos. Por esta razón, hemos de preferir una combinación que albergue lo plural y lo unitario en un todo que impida su degeneración en nuevas homogeneidades escindidas e insulares. A esta luz la indisolubilidad se presenta como una noción más constructiva y mejor justificada.

Aunque algo más claro, nuestro problema sigue siendo metodológico: ¿cómo lograr esa armónica unidad plural? Se han dado básicamente cuatro respuestas a esta pregunta. En primer lugar, conocemos la teoría multiculturalista, que propone

10. Se trata de una posibilidad admitida por el derecho internacional, como atestiguan numerosas disposiciones legales recientes. Por ejemplo, la «Organización para la seguridad y la cooperación en Europa» realizó en 1991 una declaración sobre los «Derechos de las minorías nacionales», estableciendo un Alto comisionado para las minorías nacionales en 1993; las Naciones Unidas redactaron en 1993 una «Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas»; y el Consejo de Europa emite en 1992 una declaración sobre los derechos de las lenguas minoritarias recogida en la «Carta europea para las lenguas regionales o minoritarias» y en el «Convenio marco para la protección de los derechos de las minorías nacionales» de 1995. De hecho, Kymlicka indica que debería desarrollarse una «declaración universal de los derechos de las minorías» con la que completar la declaración universal de los derechos humanos de 1948, *op. cit.*, págs. 16- 17 y 99-128.

un relativismo cultural que permita respetar las prácticas de todas las comunidades humanas, lo que, en términos jurídicos, se traduciría en un respeto general a todos los conjuntos de hábitos, costumbres y normas que las culturas hayan elaborado para organizar la convivencia. Aunque posee elementos constructivos, esta posición olvida que existen «prácticas» culturales no admisibles desde la óptica de los derechos humanos —que deben considerarse, sin temor a caer en el «culturocentrismo», como un programa de mínimos extensamente admitido y capaz de actuar como criterio de aceptabilidad.

La segunda respuesta es justamente la proporcionada por la teoría de los derechos humanos, de raíz ilustrada (y culturalmente «occidental»), la cual sostiene la existencia de unos principios básicos que actúan como piedra de toque para decidir si una estructura jurídica intrasocial o unas prácticas de relación intergrupales son o no aceptables desde el punto de vista político, moral, legal y social. Esta posición, pese a ser la más coherente, corre en ocasiones el riesgo de imponerse de dos maneras a prácticas culturales que, en último análisis, resultan aceptables. En primer lugar, la doctrina de los derechos humanos puede no comprender adecuadamente el fundamento de una determinada práctica cultural (que tal vez difiera por su forma de lo que esa doctrina define como aceptable). Y en segundo lugar, pueden existir deficiencias teóricas concretas en los derechos humanos que le impidan atender satisfactoriamente algunos derechos razonables de las minorías,¹⁰ situación que, de no ser subsanada, nos induciría a creer que esos derechos de las minorías son incompatibles con los derechos humanos.¹¹

En tercer lugar cabe citar la teoría de la confrontación cultural. Según esta tesis, sostenida notablemente por Samuel Huntington en *El choque de las civilizaciones* o de manera más suave en *Tras la virtud*, de Alasdir McIntyre, las culturas son realidades estancas y fundamentalmente impermeables que están condenadas a enfrentarse en una lucha por sus respectivas hegemonías. Esta teoría, pese a los visos de «realismo» que puedan prestarle acontecimientos espectaculares de la actualidad internacional (como los ocurridos el 11-S y a raíz de él), omite el hecho de que las culturas, a lo largo de la historia, han demostrado un elevado potencial (constantemente actualizado) para el intercambio y la asimilación integradora —por ejemplo, de la cultura persa y egipcia por los griegos, de la griega por los romanos, de la romana por occidente, y de la occidental por un creciente número de naciones

11. Trabajo sobre estas cuestiones en un extenso ensayo titulado *Derechos humanos y minorías nacionales. La compatibilidad jurídica del universalismo y el nacionalismo democrático*, de próxima aparición.

como consecuencia del llamado «nuevo orden global».

En cuarto y último lugar, disponemos de la teoría «consensualista» elaborada por John Gray, que propone que las culturas deben entenderse mediante un consenso concebido para lograr un *modus vivendi* aceptable aunque precario. Esta teoría encaja bien con la realidad y el espíritu de la constitución española y con la idea de la «unidad en la pluralidad». Además, resuelve varios de los problemas planteados por las otras tres posibilidades —es decir, el aislamiento derivado de la tolerancia infinita del multiculturalismo, la excesiva o apresurada «implantación» de unos derechos humanos mejorables en culturas que no los han asimilado, y el enfrentamiento catártico de la teoría del antagonismo.

Parece que al final hemos regresado a nuestro punto de partida —es decir, a la afirmación de que, en el caso vasco, el *modus vivendi*, la transacción fundamental, viene representada por el Estatuto, con lo que cualquier «superación» de este marco equivaldría necesariamente a una imposición o a un enfrentamiento—. No debe extrañarnos demasiado, ya que el sistema constitucional español contiene elementos suficientes para dar satisfacción democrática a todas las posiciones legítimas —aunque no a las posiciones de máximos, como es lógico, ya que la democracia nunca es satisfacción máxima de la minoría, sino, al menos, satisfacción mínima de la mayoría. Además, tras este rodeo hemos logrado algo positivo: justificar con algo más de precisión el por qué de la indisolubilidad de España y aportar nuevos argumentos razonables para avalar la constitución y el Estatuto como transacción idónea.

Sin embargo, debemos explorar aún una última posibilidad. ¿Sería factible un pacto que estipulase a la vez el vínculo entre las partes y su mutua libertad? No me estoy refiriendo a nada similar al «estatuto de libre asociación» anunciado unilateralmente por Juan José Ibarretxe el 27 de septiembre de 2002 y presentado ante el parlamento vasco un año después, sino a un pacto que *comprometa* por igual a las dos partes litigantes —esto es a España y al sector nacionalista dominante en el País Vasco—. En efecto, uno de los elementos que distorsiona la petición de «soberanía», o de «independencia», por parte de los nacionalistas es el hecho de que, en un hipotético referéndum, estos mismos nacionalistas no tendrían nada que perder. Es decir, si ganaran la votación, encontrarían el campo abierto (o un nuevo pretexto) para reclamar mayor libertad de movimientos. Y si la perdieran, no pasaría nada, porque quedarían en la situación que ya tenían, que no sólo es viable, democrática y realista, sino que, como sostienen los empresarios vascos, incluidos los nacionalistas, también es más sensata. En la parte contraria la situación es inversa. Si se gana el referéndum, se tendrá lo que ya se poseía, una

descentralización conflictiva e inestable (porque el referéndum no pondría fin, ni siquiera temporalmente, a las manipulaciones). Y si se pierde, el riesgo de fragmentación del Estado (o de perpetuación de las agresiones terroristas) parece inevitable.

¿Cómo poner en pie de igualdad a las dos partes? A mi juicio, esto sólo puede conseguirse especificando claramente los compromisos en que incurren los litigantes, es decir, eliminando la unilateralidad de la convocatoria y la unilateralidad de los potenciales perjuicios asumidos. El Estado tiene perfecto derecho democrático a estipular las condiciones en que estaría dispuesto a celebrar el controvertido referéndum —y antes de autorizarlo puede optar por someter dichas estipulaciones al proceso de aprobación popular e institucional que la constitución prevé—. Entre estas cláusulas figurará una en particular: la de que sólo en el caso de que los nacionalistas acepten a su vez expresar un compromiso de unidad, es decir, su determinación de no contribuir a la fragmentación del Estado, podría celebrarse el referéndum que piden. Esto no es emascular la razón misma de dicha consulta, sino afirmar el derecho de España a no aceptar una grave lesión de sus legítimos intereses. Todo Estado considera la amenaza de fragmentación como un *casus belli*, luego con mayor razón lo podrá considerar condición *sine qua non* para la celebración de una consulta de este género. Sólo si los nacionalistas expresaran esa voluntad de no separarse del Estado, es decir, de *renunciar a la ilegítima (y traumática) exigencia de secesión*, manifestando así su compromiso de no atentar contra la voluntad mayoritariamente expresada por la sociedad española —que obviamente es parte involucrada—, podría ese referéndum celebrarse con cierto equilibrio de los riesgos asumidos por las partes: el Estado podría tener que incrementar el grado de su descentralización, y la autonomía tendría que afirmar su voluntad de más poder sin optar por una secesión cuya ilegitimidad denuncia el derecho internacional. Es más, el nacionalismo vasco tendría que renunciar explícitamente a la secesión para poder verificar lo que por otro lado ya le dicen sistemáticamente las urnas: que la mayoría de los ciudadanos no desea separarse de España. Ahora bien, desde ese punto de equilibrio, la determinación de cualquier género de voluntad lícita de las partes no exige ya ningún referéndum, dado que, al no dirimirse una cuestión de sustancia sino de grado, no es preciso recurrir a medios democráticos extraordinarios.

PARA CONCLUIR

Volvemos a encontrarnos en el punto de partida, esta vez confirmando para el caso que nos ocupa la no superable idoneidad de los procesos electorales ordinarios que establecen por voluntad ciudadana el carácter del gobierno. Comprobamos que

la petición por los nacionalistas de una consulta sobre el tipo de identidad local muestra los rasgos de un falso problema que actúa a modo de fetiche político y que únicamente en el horizonte de su ilegítimo carácter de potencial lesión a un bien jurídico como el de la unidad de una nación adquiere relevancia polémica y utilidad política.

También este resultado era de esperar, ya que, despojada de toda añadidura, la cuestión a la que nos enfrentamos se reduce al siguiente dilema: ¿tiene el Estado que exponer a sus ciudadanos a la traumática posibilidad de la pérdida de un territorio y enfrentarse a un posible efecto dominó que podría provocar incluso su desaparición, o tiene por el contrario la obligación moral de atender la aspiración de independencia de una minoría local por ser dicha aspiración legítima? En otras palabras: ¿niega demasiado el Estado al no aceptar la posibilidad de su disolución, o por el contrario piden demasiado los soberanistas al demandar una vía abierta para la secesión? Mi respuesta es que, avalado por el derecho internacional, el Estado no tiene obligación de exponerse a un riesgo de esa magnitud, y que, habida cuenta de la enorme descompensación entre las ventajas y los beneficios, sus ciudadanos tienen derecho a exigir a la minoría independentista, no ya la adopción de métodos democráticos para la procura de sus objetivos, sino la obtención de la sustancia de esos objetivos a cambio de la renuncia a la fragmentación del Estado. De aceptar la otra posibilidad —que el Estado deba tener indefinidamente abierta una vía que le exponga a una grave pérdida territorial— sin adoptar las precauciones que ya he expuesto en otros lugares,¹² nos enfrentaríamos a serias consecuencias, entre las cuales no es la menos importante la de que dicha vía, al ser consultiva, expone a los ciudadanos autonómicos a procesos de permanente adoctrinamiento y manipulación en todos los órdenes (a través del sistema educativo, de los medios de comunicación, del discurso político, etcétera) destinados a pulsar periódicamente la voluntad de independencia.

La solución no pasa pues por aceptar una constante amenaza de separación, secesión o consulta infinita, sino por dejar sentadas las reglas básicas del pacto constitucional: respeto al espacio propio del país y al de sus regiones, salvaguarda

12. «La inestabilidad positiva», en *«Lateral»*, nos 91-92, págs. 17-19, Barcelona, 2002. Véase también «Autodeterminación: ¿veto o acomodo?», en *«Papeles de Ermua»*, nº 3, págs. 118-121, Vitoria, 2002. Para un examen detallado de las relaciones entre racismo y nacionalismo excluyente, véase Tomás Fernández Aúz, «De la rabia a la razón. Para una metamorfosis constructiva de las heterofobias en Euskadi», en *Razones contra la violencia. Por la convivencia democrática en el País Vasco*, vol. III, Bakeaz, págs. 39-90, Bilbao, 1999.

de la unidad e inviolabilidad como derecho histórico de la nación y de sus autonomías, y método de resolución de conflictos por consenso desde esas bases legítimas. En este sentido, es posible que deba llegarse a un acuerdo que permita, entre otras cosas, una mayor capacidad de actuación internacional de las autonomías y un mayor control jurídico por su parte sobre los pactos establecidos con el centro (de modo que se evite la alegada «indefensión» ante un incumplimiento). A estos reconocimientos «centrífugos», que implican una muy notable transferencia de poder por parte del Estado, debe unirse, como contrapartida y como garantía de estabilidad, el reconocimiento «centrípeto» de la exclusiva potestad del Estado en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la unidad territorial, la defensa, la determinación de las grandes líneas de la política exterior y económica, etcétera.

En resumen, a mi entender, la única posibilidad de resolver el aducido conflicto latente entre el País Vasco y la ley fundamental de la nación (y en general el que en ocasiones genera divergencias entre el centro y la periferia de España) pasa por una más flexible reorganización de las respectivas potestades con el fin de hacer explícita, junto con el reconocimiento de la indisolubilidad del Estado, la adhesión a un proyecto unitario común por parte de los territorios que lo integran. Lo contrario, es decir, el rechazo de estas medidas de compromiso por parte de una o varias autonomías, equivaldría a mi juicio a un incumplimiento del contrato marco, esto es, de la constitución, y capacitaría al gobierno para la adopción de las medidas pertinentes —entre ellas, y como último recurso, las tendentes a la recuperación de la soberanía cedida a la autonomía durante el proceso de descentralización.

Ahora bien, dicho esto, es preciso tener en cuenta que tal posibilidad teórica tiene, salvo urgencia extraordinaria, muy mala aplicación en la práctica. Su mera consideración obliga a replantear todo el marco de la relación, ya que su uso sólo estaría justificado en caso de que la ruptura fuera tan profunda que la medida no pudiera ya agravarla más. La relación entre España y sus comunidades autónomas debe estar libre de imposición. Y aunque el reto democrático estribe justamente en conciliar, mediante el análisis de las ventajas, unidad y libertad, España tiene buenas razones para confiar en su integridad, ya que la unión es claramente más beneficiosa que la separación.

Por ello, lo que a continuación de la reflexión teórica impone al político práctico es el desafío de una profunda y prolongada labor de pedagogía política capaz de cohesionar al país en sus individuos y sus instituciones. Sólo un esfuerzo sostenido en investigación política podrá conferir solidez a la educación democrática imprescindible para el surgimiento de una conciencia ciudadana no sectaria.