

Ariel Ciencia Política

William Safran
y Ramón Máiz (coords.)

IDENTIDAD Y AUTOGUBIERNOC
EN SOCIEDADES
MULTICULTURALES

Ariel

SUMARIO

Los autores

Introducción, por WILLIAM SAFRAN y RAMÓN MAÍZ

1. Dimensiones espaciales y funcionales de la autonomía, por WILLIAM SAFRAN y RAMÓN MAÍZ
2. La seguridad en las sociedades profundamente divididas: el papel de la autonomía territorial, por DONALD ROTCHUND y CAROLINE A. HARTZELL
3. Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales, por RAMÓN MAÍZ
4. Global y local: identidades territoriales y mesogobiernos, por LUIS M. MENDOZA
5. Identidad, etnicidad y estado en España. Siglos XIX y XX, por Justo G. MENDI
6. Estado, autodeterminación y catalanismo, por MIQUEL CAMINAL
7. La polarización vasca: entre la autonomía y la independencia, por FRANCISCO J. LLERA
8. Las instituciones importan. Identidad nacional y autogobierno en Euzkadi, por ANTON LOSADA
9. Alemania... ¿patria unida? Identidad, nacionalismo y autonomía territorial en la República de Berlín, por RAÚNUNDO VIERO VÍÑAS
10. La autonomía de lo sagrado: el final de la partida en Kosovo, por S. MASTOROVIC

Diseño cubierta: Vicente Morales

1.ª edición: febrero 2002

Título original:

Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies

Traducción de

ROBERTO REQUEJO

© 2000: Frank Cass & Co. Ltd.

This translation of Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies is published by arrangement with Frank Cass & Co. Ltd.

Derechos exclusivos de edición en español reservados para todo el mundo y propiedad de la traducción:

© 2002: Editorial Ariel, S. A.

Provença, 260 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-1820-7

Depósito legal: B. 1.343 - 2002

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

11. Demarcación de unidades internas e identidad nacional: India, Pakistán y Sri Lanka, por SWARNA RAJA-GOPALAN
12. Por qué la autonomía territorial no es una opción viable para resolver el conflicto étnico en las sociedades plurales africanas, por SHAHEEN MOZAFAR y JAMES R. SCARRITT
13. Las reivindicaciones políticas de la bandas indias aisladas de la Columbia Británica, por DENNIS L. THOMSON

LOS AUTORES

WILLIAM SAFRAN es catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Boulder. Es autor de numerosos libros, capítulos y artículos sobre política europea comparada y política étnica. Entre sus libros más recientes *Veto-Group Politics* (1967), *Ideology and Politics* (1971), *French Polity* (5.ª ed., 1998). Es editor de *Nationalism and Ethnicity*. Actualmente preside el Research Committee on Politics and Ethnicity de la International Political Science Association.

RAMÓN MAÍZ es catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Compostela, España. Ha investigado y escrito sobre teoría política, nacionalismo comparado y federalismo. Es autor de *A Nation* (1997), editor de *Nacionalismo y Movilización Política* (co-editor de *Nationalism in Europe: Past and Present* (1994).

LUIS MORENO es investigador de la UPC (Unidad de Políticas Compuestas del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) en Barcelona. Entre sus publicaciones en el campo del nacionalismo, el federalismo y la política territorial, destacan *Decentralisation in Britain and Spain* (1986), *Cases of Scotland and Catalonia* (1986), *Multiple Ethnoterritoriality in Spain* (1995), *Federalism: The Spanish Experience* (1997) y *Federalization of Spain* (en prensa).

JUSTO G. BERAMENDI es catedrático de Historia Moderna en la Universidad de Santiago de Compostela. Sus temas de investigación son el nacionalismo, particularmente en España, ideologías políticas y reciente historia social urbana. Entre sus libros se encuentran: *Miseria y Economía* (1974), *El Nacionalismo Gallego* (1997), y los volúmenes *Los nacionalismos en la España de la Segunda República* (1994) y *Nationalism in Europe. Past and Present* (1994).

MIQUEL CAMINAL es catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, especializado en temas de nacionalismo y federalismo. Entre sus últimos libros son *Nacionalisme i Partits nacionals a Catalunya*, *En Barcelona*, 1998, y *Federalismo y Plurinacionalidad*, *Barcelona*: 2001

CAPÍTULO 7

LA POLARIZACIÓN VASCA: ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA INDEPENDENCIA

por FRANCISCO J. LLERA

Han transcurrido más de veinte años desde que la Constitución española de 1978 estableciera el nuevo sistema territorial descentralizado en España (el llamado «Estado de las Autonomías») y casi otros tantos desde que el País Vasco empezara el camino que, en 1983, culminaría con la formación de 17 comunidades autónomas. La transición desde un sistema político autoritario a un régimen pluralista comenzó con la aprobación en diciembre de 1976 de la ley para la Reforma Política y terminó con la ratificación de la Constitución española tras el referéndum de diciembre de 1978 y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco¹ en octubre de 1979. La transición política desde la dictadura a la democracia entre 1976 y 1978 dio lugar a una segunda transición, más larga en el tiempo, desde un Estado centralizado a una política multicultural y descentralizada. En los períodos siguientes a estos referendos, se produjo la institucionalización de nuevas estructuras gubernamentales, dando lugar a un tercer período al que podemos referirnos como la etapa de consolidación del sistema democrático y descentralizado. El factor nacional y regional² se ha convertido en un *cleavage* de primer orden en la política española, de modo que el comportamiento político de las elites y los ciudadanos, el sistema de partidos³ y los estándares de gobernabilidad no pueden ser entendidos si no se relacionan adecuadamente

1. La Comunidad Autónoma Vasca está compuesta por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, mientras que Navarra es una *comunidad foral* al margen; las dos tienen «derechos históricos» reconocidos por la Constitución española.

2. Juan J. Linz, «Early State-Building and Late Peripheral Nationalisms Against the State», en S. N. Eisenstadt y S. Rokkan (eds.), *Building States and Nations: Models, Analyses and Data across Three Worlds*, vol. 2 (Beverly Hills: Sage, 1973), pp. 32-112.

3. Richard Gunther, Giacomo Sani y Goldie Shabad, *Spain After Franco: The making of a Competitive Party System* (Berkeley y Londres: University of California Press, 1986).

con las fracturas de la identidad entre los ciudadanos y los territorios de España.⁴

1. El arraigo del sentimiento étnico vasco

La generación de la última posguerra de los nacionalistas vascos es hija de siglo y medio de guerras civiles y de violencia simbólica. En primer lugar, esto se manifestó en las Guerras Carlistas (1833-1876), dando lugar al nacimiento del discurso nacionalista posterior y a la emergencia de un movimiento etnonacionalista liderado por Sabino Arana⁵ hace un siglo,⁶ y en segundo lugar, en la resistencia violenta de las generaciones más jóvenes en la década de los sesenta,⁷ en respuesta a las consecuencias políticas de la guerra civil española entre 1936-1939 y la represión impuesta durante la dictadura de Franco.

La revolución industrial comenzó en Euskadi⁸ a mediados del siglo XIX, cambiando la composición demográfica y las estructuras sociales y culturales de una sociedad tradicional, religiosa, rural y conservadora, caracterizada, además, por su fundamentalismo integrista en su hipervaloración de la «pureza de sangre» (propia del tradicionalismo católico español). Entre 1956 y 1975, la industrialización produjo una importante erosión de la cultura tradicional vasca, amenazando con eliminar las tradiciones y la lengua vernácula (euskera) y asimilando a los vascos en las estructuras sociales de un mercado nacional unitario. La propia dictadura de Franco contribuyó a potenciar esta percepción del «nosotros» (vascos) frente al «ellos» (español), diferenciando al territorio vasco del resto de España por medio de la imposición de 12 «estados de excepción» desde la guerra civil. A través de la discriminación específica hacia las provincias vascas de Guipúzcoa y Vizcaya, consideradas «traidoras» y castigadas con la supresión del Concierto Económico, la dictadura contribuyó a la deslegitimación social y política de una nación española uni-

4. Ver, entre otros, Juan J. Linz *et al.*, *Informe sociológico sobre el cambio político en España* (Madrid: Eumamérica, 1981); también Francesc Pallarès, José R. Montero y Francisco J. Llera «Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and regionalism», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, n.º 4 (1997), pp. 135-169.

5. El fundador del PNV (Partido Nacionalista Vasco).

6. Javier Corcuera, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco, 1876-1904* (Madrid: S. XXI, 1979).

7. Goldie Shabad y Francisco J. Llera, «Political Violence in a Democratic State: Basque Terrorism in Spain», en Martha Crenshaw (ed.), *Terrorism in Context* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995), pp. 410-469.

8. Este es el nombre dado a «la patria de todos los vascos» por Sabino Arana Goñi, el fundador del nacionalismo vasco a finales del siglo XIX. Para los nacionalistas vascos, el País Vasco o *Euskalherria* es una unidad etnolingüística compuesta por las provincias españolas de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, y los distritos franceses de Lapurdi, Zuberoa y la Baja Navarra en el departamento de los Pirineos Atlánticos.

ficada y autoritaria frente a la legitimación de una nación vasca alternativa⁹ y democrática. Una vez que el Estado autoritario singularizó al territorio vasco, era natural que esta discriminación produjera una fuerte cohesión social. Con la concomitante represión legal hacia todo lo vasco, se produjo una grieta entre la vida pública y la expresión privada. Esta dicotomía entre lo público y lo privado se convertiría en una señal de identidad de la vida vasca, particularmente en tanto que el espacio simbólico vasco se fue gradualmente identificando con el movimiento nacionalista y, específicamente, con ETA y su violenta resistencia, primero, al Estado y, más tarde, a todo lo español.¹⁰

Para los nacionalistas vascos, la esencia de su identidad giraría en torno a un mundo sagrado de valores y creencias, y se desarrollaría en un «espacio social» con miembros (*in-group*) y enemigos (*out-group*) claramente identificables.¹¹ La expresión de las virtudes guerreras y del sentido de la fraternidad fue el resultado de una participación extensa, en la que las guerras civiles vascas y el ritual católico se sacralizaron, dando lugar a una estructura de valores ampliamente compartidos y a una moral unificadora de la comunidad étnica. La imposibilidad de dar expresión al espacio simbólico vasco, junto con la represión física a la que los vascos fueron sometidos, contribuyeron a la construcción de una densa red de relaciones sociales en la que la violencia, tanto física como simbólica, penetraba cada vez más profundamente en la vida cotidiana vasca.

Max Weber¹² sostenía que un grupo étnico no es en sí una comunidad sino simplemente un «momento» que posibilita el proceso de «comunalización». Más tarde, se dio cuenta de que es difícil describir la identidad nacional de una manera objetiva en cualquiera de sus sentidos genéricos. El propio Weber indicó que, en cuanto que está basada en «factores diferenciales» particulares, el participar de las percepciones subjetivas de diferencias semejantes tiene como resultado la objetiva distinción entre «nosotros» y «ellos». Este universo simbólico del «nosotros» frente a «ellos» ha penetrado extensamente en la sociedad vasca. Ello ha configurado el escenario donde las nuevas generaciones de vascos se han socializado. A pesar de ser ambiguo políticamente, carente de estrategia y racionalización estructural, el nacionalismo vasco tuvo una enorme capacidad para la movilización unilateral de todos los vascos contra el Estado y la dictadura.

9. Alfonso Pérez Agote, *La reproducción del nacionalismo vasco* (Madrid: CIS, 1984).

10. Robert P. Clark, *The Basque Insurgents: ETA, 1952-1980* (Madison: University of Wisconsin Press, 1984).

11. Ver Jon Juaristi, *El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca* (Madrid: Taurus, 1987) y *El bucle melancólico. Historias de nacionalistas vascos* (Madrid: Espasa, 1997); también Mikel Azurmendi, *La herida patriótica* (Madrid: Taurus, 1998).

12. Max Weber, *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1979), p. 318.

El dualismo vasco de la expresión pública y privada fue reforzado por otro dualismo cultural cuyas raíces emocionales se fueron haciendo cada vez más profundas, es decir, se acentuó la confrontación de las identidades vasca y española,¹³ las cuales articularon universos simbólicos competitivos (véase tabla 7.1). Por lo tanto, no resulta sorprendente que los atributos culturales objetivos, como la lengua, compartidos por los miembros de los grupos étnicos y reforzados por las estructuras de solidaridad común, se convirtieran en factores clave en la movilización del movimiento nacionalista vasco, expresado particularmente por ETA.

Uno de los focos centrales de los estudios sobre etnicidad es el de la autoidentificación subjetiva. Esto está basado en la hipótesis de que el peso de los elementos subjetivos es mayor que el de los factores «primordiales» en la explicación del resurgimiento de las demandas étnicas en las sociedades industriales.¹⁴ En primer lugar, las dos identidades, la vasca y la española, son compatibles para la mayoría (61 %) de la población vasca, pero más entre los inmigrantes (72 %) que entre los nativos (54 %); en segundo lugar, los grupos extremos de identidades exclusivistas vasca o española son una minoría (30,5 %) con más presencia vasquista entre los nativos (36 %) que españolista entre los inmigrantes (15 %). Un análisis de la evolución de la autoidentificación de los dos grupos clave en las dos últimas décadas muestra un significativo declive en el porcentaje de los que se definen a sí mismos como únicamente vascos (-12 %) o únicamente españoles (-6 %), creciendo la compatibilidad de identidades entre los dos grupos.

Tabla 7.1. Identificación nacional subjetiva de los vascos, según su origen nativo o inmigrante en 1999

	Nativos (%)	Inmigrantes*	Total (%)
Sólo español	1,9	15,1	7,1
Más español que vasco	1,4	13,3	6,0
Tanto vasco como español	24,8	44,7	32,9
Más vasco que español	27,9	14,0	22,3
Sólo vasco	36,0	4,5	23,4
NS/NC	8,0	8,4	8,3
N =	839	550	1.389

Fuente: Francisco J. Llera (Euskoabarometro).

* Incluye a los hijos de inmigrantes.

13. Ver la evolución en Juan J. Linz et al. *Conflicto en Euskadi* (Madrid: Espasa-Calpe, 1986) y en Francisco J. Llera *Los vascos y la política* (Bilbao: Universidad del País Vasco, 1994).

14. Juan J. Linz «From Primordialism to Nationalism» en E. A. Thyakian y R. Rogowski (eds.), *New Nationalism of the Developed West* (Boston: Allen & Unwin, 1985), pp. 203-253.

El cambio es más notable con respecto a la definición que hacen los entrevistados de sí mismos y del resto en relación a la «identidad vasca». El criterio seleccionado con más frecuencia, «la voluntad de ser vasco», fue apoyado en la encuesta de 1998 (Euskoabarometro)¹⁵ por el 82 % de los entrevistados, manteniéndose constante desde la encuesta de 1989. El segundo criterio, «vivir y trabajar en el País Vasco», también se mantuvo constante con un 55 %. En tercer lugar, el apoyo a la idea de la necesidad de «haber nacido en el País Vasco» para considerarse vasco creció del 41 % (1989) al 53 % (1998). En cuarto lugar, «descender de una familia vasca» también se incrementó en cuatro puntos (hasta un 40 %) en el mismo periodo. «Tener sentimientos nacionalistas» descendió del 56 % (1989) al 36 % (1998), pero fue seleccionado mayoritariamente (53 %) por los votantes nacionalistas. En último lugar, «hablar euskera» se mantuvo constante con un 31 %, siendo desde hace 20 años una de las bases para definir la nacionalidad propia. En general, la evolución en estos veinte años de autogobierno muestra que los criterios subjetivos o voluntaristas se incrementaron a expensas de los factores primordiales a la hora de definir la identidad vasca.

2. Entre el autogobierno y la independencia

Se puede decir que las instituciones políticas vascas (parlamento, gobierno, administración, hacienda y fiscalidad propias, policía de nueva planta, tribunal superior de justicia, televisión y radio públicas y control casi total sobre los sistemas educativos y sanitarios y las infraestructuras culturales, de bienestar social, comerciales, de agricultura y de turismo, entre otras) están ampliamente consolidadas. Estas han actuado eficazmente y han conseguido el apoyo popular de la mayoría de la población, además de triunfar en la reducción significativa del conflicto político entre los niveles de gobierno autonómico y central. En cualquier caso, la radical y primordial demanda de independencia todavía se mantiene con fuerza desde un importante sector de la sociedad vasca. Cuando se preguntó a los ciudadanos vascos sobre su deseo de independencia, éstos respondieron en 1995 (Euskoabarometro) de forma similar al año 1979:¹⁶ el mismo 12 % dijo que sus deseos de independencia eran «muy grandes», mientras que el 19 % (comparado con el 24 % de 1979) decía que sus aspiraciones proindependentistas eran «bastante grandes». Sumados ambos grupos, nos dan casi un tercio de los vascos (31 %). No es difícil comprobar que los que en 1995 se definían a sí mismos como nacionalistas vascos, respondieron de manera muy diferente a los que no se

15. Es el nombre de las encuestas periódicas dirigidas por Francisco J. Llera en la Universidad del País Vasco.

16. Linz et al., *Conflicto en Euskadi*, p. 89.

definían como tal: el 69 % de los nacionalistas vascos (a diferencia del 12 % de los no nacionalistas) dijo que sus deseos de independencia eran «muy grandes» o «bastante grandes». De este modo, dos tercios partes de los que se definían como nacionalistas vascos dijeron que tenían deseos «muy grandes» o «bastante grandes» de independizarse de España, lo que reflejaba un incremento de 19 puntos desde 1989, mostrando la radicalización de este segmento de población frente a la moderación mayoritaria de conjunto.

Es lógico que el establecimiento de las instituciones del autogobierno vasco y la consolidación democrática, en combinación con el acceso a la información sobre diversas alternativas, haya permitido cambios en las preferencias de los ciudadanos vascos respecto a la forma del Estado y su organización territorial. Desde la transición a la democracia, se ha preguntado periódicamente a los vascos (y a otros españoles), a través de encuestas, sobre si su fórmula preferente de organización del Estado sería la de un Estado centralizado, un conjunto de comunidades autónomas, un Estado federal o la total independencia de las comunidades que así lo decidiesen. Las respuestas de los vascos y los españoles están resumidas en la tabla 7.2.

El apoyo al centralismo se ha situado en niveles muy bajos, aunque es posible que la expresión de esta opción haya sido estigmatizada, especialmente en Euskadi, desanimando a algunos entrevistados a expresar sus sentimientos verdaderos. El modelo del «Estado de las Autonomías» es apoyado por algo más de un tercio de los entrevistados vascos (incrementándose 10 puntos desde 1977) y obtiene siete puntos más entre el conjunto de los españoles; mientras que la opción de federalismo o «más autonomía» es sostenida por una cuarta parte, en los dos casos, y ha fluctuado en Euskadi desde 1977 alrededor de una media del 24%.¹⁷ El apoyo a la independencia, que fue declinando durante la transición en Euskadi (del 24 % en 1977 al 17 % en 1982), volvió a crecer tras la victo-

Tabla 7.2. *Alternativas sobre la reforma de estado de los encuestados vascos (1998) y españoles (1996)*

	Vascos (1998) (%)	Espanoles (1996) (%)
Centralismo	4	16
Autonomía	37	44
Federalismo	25	21
Independencia	25	8
NS/NC	9	11
N =	1.600	2.500

FUENTE: Euskobarometro (1988) y CIS, n.º 2.228 (1996).

17. *Ibid.*, p. 98.

ria electoral del PSOE en 1982 y se estabilizó en torno a una media del 25 % al final de los años noventa (17 puntos más alto que entre los españoles en 1996), confirmando esa radicalización de una parte de los nacionalistas.

3. Lealtad, legitimidad e independencia

Una de las preocupaciones principales de J. Linz acerca de la transición española fue la crisis de legitimidad en Euskadi en relación a la Constitución española y al Estatuto Vasco de Autonomía.¹⁸ Nuestra encuesta de 1987 reveló que dos tercios partes de los vascos evaluaron favorablemente la transición política, mientras que el 29 % manifestaba la opinión contraria. Incluso entre los proindependentistas y los votantes violentos de Herri Batasuna (HB) había tantas evaluaciones positivas como negativas.¹⁹

Otro indicador empírico del déficit de legitimidad en Euskadi es la postura de la población vasca hacia la Constitución española.²⁰ Casi diez años después (1987) de su ratificación popular mediante referéndum, el 39 % de los vascos había intentado el mensaje de rechazo del nacionalismo radical. Sin embargo, en la encuesta de 1998,²¹ cuando se preguntó a los encuestados vascos sobre cuál sería su actual voto a la Constitución, el 46 % fue afirmativo (el 31,3 % del censo y el 69 % de los que votaron en el referéndum de 1978), incluyendo un 57 % de los votantes del PNV. Por el contrario, un 15 % fue negativo (10,5 % del censo y 24 % de los votantes en 1978). Únicamente entre los partidarios de HB había una mayoría (63 %) de voto negativo. Aunque se haya dado una modificación de posiciones y un ajuste pragmático hacia la lealtad a la Constitución española, es claro que, además del firme rechazo de los radicales, el conjunto de los nacionalistas ha mantenido reservas estratégicas hacia la ratificación del documento constitucional.

En contraste con la Constitución, el Estatuto de Autonomía fue explícitamente aprobado por el 53 % del censo (el 91 % de los votantes) y únicamente un 3 % (5 % de los votantes) fue negativo. Se puede decir que esto representa una legitimación *a posteriori* de la Constitución española.²² Evaluaciones hechas en 1998 sobre el éxito del proceso autonómico, después de 20 años de ejercicio aunque no se pueda dar por fina-

18. *Ibid.*, pp. 669 ss.

19. Francisco J. Llera, «Continuidad y cambio en la política vasca: notas sobre identidades sociales y cultura política», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 47 (1989).

20. Ver Linz et al., *Conflicto en Euskadi*, pp. 226 ss.

21. Francisco J. Llera, «Conflicto en Euskadi Revisited», en R. Gunther (ed.), *Politics, Society and Democracy: The case of Spain* (Boulder: Westview Press, 1993), p. 189.

22. Linz et al., *Conflicto en Euskadi*, pp. 258 ss.

Tabla 7.3. Evolución de la satisfacción de los vascos con el estatuto de autonomía, 1987-1998

	1987 (%)	1993 (%)	1998 (%)
Satisfechos	28	31	43
Parcialmente satisfechos	31	25	30
Insatisfechos	26	26	25
NS/NC	15	18	2
N =	1.800	1.400	1.400

FUENTE: Francisco J. Llera (diversas encuestas).

lizado, dividen a la población vasca entre los que están plenamente satisfechos (43%), parcialmente satisfechos (30%) e insatisfechos (25%). La evolución de las respuestas de la población vasca en este período están resumidas en la tabla 7.3.

El porcentaje de los plenamente satisfechos creció significativamente (+15 puntos), sobre todo durante los últimos 5 años, mientras que el porcentaje de los parcialmente satisfechos parece estable alrededor de una media del 30%, con pequeñas fluctuaciones. Los votantes del PSE-EE (66%), PP (66%) y PNV (50%) son los más satisfechos en la encuesta de 1998, mientras que están parcialmente satisfechos la mayoría de los votantes de IU (50%) y EA (45%). En el otro extremo, la insatisfacción se sitúa en un cuarto de la población vasca y es mayoritaria sólo entre los partidarios de HB (83%). La Constitución y el Estatuto de Autonomía son las dos caras de la misma moneda. El desarrollo de la satisfacción política en la comunidad autónoma depende de la legitimidad y lealtad política que inspiren.

4. Violencia política

Desafortunadamente, la violencia continúa siendo uno de los tristes rasgos diferenciales de la política vasca. De las diferentes formas de violencia que se dan en Euskadi, nosotros estamos interesados especialmente en la que se inició con el terrorismo nacionalista radical de ETA, que ha supuesto la causa de la mayoría de las muertes violentas que se han dado en España en los últimos cuarenta años.²³

23. Ver su evolución en Gurrutxá Jaregui, *Ideología y estrategia política de ETA. Análisis y evolución entre 1959 y 1968* (Madrid: S. XXI, 1981); Luciano Rincón, *ETA (1974-1984)* (Barcelona: Plaza & Janés, 1985); Joseba Zulaika, *Basque Violence: Metaphor and Sacrament* (Reno: University of Nevada Press, 1988); Robert P. Clark, *Negotiating with ETA. Obstacles to Peace in the Basque Country, 1975-1988* (Reno: University of Nevada Press, 1990); Florencio Domínguez, *De la negociación a la negua. ¿El final de ETA?* (Madrid: Taurus, 1998).

Al ser negada cualquier forma de diseminamiento público, el secretismo, el activismo y el exilio produjeron una *violence fondatrice* entre los vascos, que sirvió como base para el desarrollo de una subcultura de la violencia.²⁴ Durante el régimen de Franco, con su continua y generalizada aplicación de la fuerza coercitiva, se estrechó el vínculo de los vascos con la violencia y la dicotomización del «nosotros» versus «ellos», combinada explosivamente con efectivas experiencias individuales de violencia para distorsionar el entorno político y social. Durante los últimos años de la dictadura de Franco, la violencia dejó de ser simplemente una estrategia política o un ingrediente más en la retórica de la resistencia vasca, para convertirse en el punto central de referencia en la vida diaria de los vascos.²⁵ Por lo tanto, en el momento de la muerte de Franco, la dicotomización de España versus Euskadi no era simplemente cultural, sino también política, no era meramente organizacional, sino también conceptual. A ambos lados, las raíces eran profundas, alcanzando a identidades intensamente arraigadas y cumpliendo universos simbólicos que, confrontados entre sí, generaban un serio conflicto social. El proceso de socialización de la generación de posguerra coincidió en un entorno en el que todo lo que simbolizara la identidad vasca, particularmente la lengua vasca, fue dotado de un enorme valor y atractivo emocional, frente al rechazo visceral de todo lo español, aunque fuese democrático. La mayoría de esta generación de vascos ha interiorizado la realidad colectiva, caracterizada por la dicotomización pública y privada del «nosotros» versus «ellos», pasando a ver la confrontación entre Euskadi y el Estado español como una situación radicalmente conflictiva en la que cada vasco debe tomar partido.²⁶

No es sorprendente, por tanto, que tal enfrentamiento produjera violencia. Sin embargo, para los nacionalistas radicales vascos la violencia no ha sido casual; ha sido una estrategia deliberadamente adoptada. El paso del tiempo parece validar la hipótesis de Martha Crenshaw de que el terrorismo puede ser un fenómeno temporal dentro de una sociedad, en otro caso estable, que sucede precisamente cuando la pasividad de la masa coincide con el descontento de una élite.²⁷ Aunque no podemos acometer un análisis de la trayectoria o la sociología del terrorismo vasco, es importante anotar que la estrategia desestabilizadora y deslegitimadora de ETA se refleja claramente en el número de personas asesinadas en varias fases de la transición.²⁸ Sin ir más lejos, los mayores niveles

24. Michel Maffesoli, *La violence fondatrice* (Paris: Champ Urbain, 1978).

25. Ander Gurrutxaga, *El código nacionalista vasco durante el Franquismo* (Barcelona: Anthropos, 1985).

26. Alfonso Pérez-Agote, *El nacionalismo vasco a la salida del Franquismo* (Madrid: CIS, 1987).

27. Martha Crenshaw, «The causes of Terrorism», *Comparative Politics*, vol. 13 (1981), pp. 379-400.

28. Llera, *Los vascos y la política*, p. 99.

de violencia de ETA (el 31 % de todos los asesinatos y el 41 % de todos los secuestros) sucedieron durante el periodo 1978-1980, cuando la Constitución española y el Estatuto de Autonomía vasco estaban siendo negociados y ratificados, y las primeras elecciones al parlamento autonómico se estaban desarrollando. Un segundo resurgimiento del terrorismo coincidió también con un momento de cambio político clave, la formación del primer gobierno de coalición PNV-PSE.

ETA percibió claramente la violencia como una efectiva vía para imponer su posición de poder fáctico. Sus miembros, por tanto, pretendieron el uso de la violencia como un método de fuerza para presionar al gobierno español a negociar, estrategia que todavía continúa. En efecto, durante sus 40 años de existencia, ETA ha sido responsable de al menos 800 asesinatos, alrededor de 60 secuestros, innumerables bombas, incontables asaltos armados y robos, más de 1.000 heridos y un extendido régimen de extorsión, el «impuesto revolucionario»²⁹ a la vez se han dado numerosas acciones violentas, con la asistencia de los activistas del MLNV (Movimiento de Liberación Nacional Vasco), especialmente durante los últimos cinco años (la mitad de las acciones violentas). ETA asume la responsabilidad de más del 80 % de todos los asesinados en acciones terroristas o policiales en España durante los últimos 40 años. Es interesante echar un vistazo a las características de las víctimas de la violencia de ETA. La mayoría son policías o militares (alrededor del 60 % del total). Este objetivo refleja la percepción de ETA de la situación política como una ocupación militar del País Vasco y una guerra de los vascos contra el Estado español y el capitalismo. Como resultado de esta idea, también fueron víctimas empresarios y políticos, tanto nacionales como locales. Entre 1972 y 1983, los empresarios vascos fueron el objetivo de cerca de 500 acciones. Los secuestros y agresiones personales a los empresarios vascos y sus propiedades fuerzan a elevar el grado de miedo entre las víctimas potenciales, al mismo tiempo que inflige un coste económico en ellos como resultado de las bombas y el sabotaje hacia sus propiedades. Estos ataques también sirven para reforzar la posición de ETA como defensora de la clase trabajadora vasca. Para finalizar, durante los últimos años, políticos, especialmente del PP (en el gobierno desde 1996) y del PSE-EE, fueron las víctimas y los objetivos preferentes en sus ataques.

No es extraño que ETA haya sido, a su vez, la principal víctima de la represión policial en España, con más de 90 activistas muertos y más de 20.000 arrestados; en octubre de 1998, alrededor de 600 activistas y simpatizantes estaban en las cárceles de España o Francia. ETA también fue el principal objetivo de los grupos antiterroristas (AAA, ATE, BVE, GANE y GAL, entre otros), que han producido la muerte de alrededor de

29. El nombre utilizado por ETA para referirse a la recogida de dinero de los empresarios para financiar actividades organizacionales.

90 activistas vascos, lo que ha tenido un impacto político importante por la implicación del aparato policial durante el gobierno socialista.

Para justificar este activismo violento, los nacionalistas han recurrido intensamente a la memoria colectiva de la pasada situación de represión durante la guerra civil y la dictadura y a los continuos actos de fuerza coercitiva. La estrategia de la espiral acción-represión-acción, la movilización antirrepresiva, las demandas de amnistía, las acciones de los prisioneros, de sus familiares y organizaciones, todos ellos han jugado un importante papel en el mantenimiento de la lucha armada y su apoyo social. Además, el nacionalismo vasco, al proporcionar apoyo en un contexto de intensa solidaridad étnica, ha ayudado a crear y proteger héroes contemporáneos, lo que ha contribuido al proceso de reproducción del mito étnico.

El proceso democrático ha legitimado el uso de métodos institucionales para alcanzar objetivos colectivos. Sin embargo, al mismo tiempo, han surgido nuevas divisiones entre los vascos: ¿cómo deberían establecer los nacionalistas vascos sus objetivos en este nuevo marco? Una vez iniciada la transición a la democracia las tensiones emergieron. Hubo algunas tendencias hacia la racionalización de las estructuras e instituciones políticas vascas para que funcionaran como participantes efectivos en este nuevo marco. Esta opción era aún más complicada por el hecho de que muchos de los involucrados en la vida política vasca se habían organizado fuera de, o en oposición a, este proceso de institucionalización. Por esta razón, los nacionalistas violentos rechazaron cualquier participación en las nuevas instituciones por considerarla una traición a la causa vasca, y rechazaron la Constitución española de 1978, optando por organizarse como un movimiento antisistema.³⁰

Cuando la nueva situación política abrió vías completamente diferentes para el cambio, y las perspectivas populares cambiaron, el proceso de democratización forzó la reformulación de diferentes objetivos entre las diversas facciones nacionalistas. Más recientemente, a pesar del mantenimiento de la estrategia militar, muchos dentro de ETA reconocen que la única solución al conflicto es una negociación política, no sólo entre ETA y HB por un lado y el gobierno de Madrid por el otro, sino también entre los otros partidos políticos vascos, sean nacionalistas o no. La adopción de esta postura por parte de ETA refleja, en parte, las dificultades que ésta afronta en su proceso de toma de decisiones en un momento de enorme importancia política y estratégica, en el que la mayoría de sus líderes están encarcelados o deportados. Esto también refleja, sin embargo, el reconocimiento por parte de ETA de la aceptación *de facto*, en un importante porcentaje del electorado vasco, de las reformas políticas españolas y del consecuente incremento y refuerzo de la legitimidad del gobierno central

30. José M. Mana, *El nacionalismo vasco radical. Discurso, organización y expresiones* (Bilbao: Universidad del País Vasco, 1993).

español. En particular, la adopción de una estrategia de negociación política incrementa la importancia de HB como voz institucional de ETA, lo que le lleva a una responsabilidad cada vez mayor en la organización del MLNV dirigida a movilizar el apoyo popular para el proceso de negociación. Por lo tanto, el proceso de reforma española ha provisto a ETA de nuevas oportunidades para la acción, que le han permitido seguir con su violenta campaña por la independencia. Sin embargo, el proceso de democratización también ha enfrentado a ETA con su más difícil tarea, justificar su continua campaña de violencia a los que han aceptado la vía alternativa de la competición electoral y las reformas institucionales.

A la luz de la reacción de la sociedad vasca, la campaña terrorista de ETA puede ser vista como un error. Esto es particularmente obvio en el caso del Pacto de Ajuria Enea (1988-1998), en el que todos los partidos democráticos en Euskadi alcanzaron un consenso sobre la necesidad de coordinar sus políticas contra el terrorismo. Un indicador del grado de legitimidad conseguido por el sistema democrático es la respuesta que se da cuando en una encuesta se pregunta a los entrevistados sobre su acuerdo o desacuerdo con la afirmación «hoy en Euskadi se pueden defender todas las aspiraciones y objetivos sin necesidad de recurrir a la violencia». Los resultados de la encuesta de 1997, desglosados por preferencia partidista, se pueden ver en la tabla 7.4.

Nueve de cada diez vascos expresaron confianza en el sistema democrático actual y rechazaron la violencia, con un incremento de 10 puntos en comparación con los datos de hace ocho años. Ésta es la opinión mayoritaria en todas las preferencias partidistas, excepto en HB, que está estratégicamente aliado con los terroristas. No obstante, incluso su electorado está dividido en este asunto, lo que parcialmente explica su declive electoral desde 1990 y su radicalización (+19 puntos) desde una encuesta de 1989.³¹ Finalmente, examinemos la evolución de las actitudes

Tabla 7.4. Nivel de acuerdo sobre la inutilidad de la violencia para lograr objetivos políticos, según el voto en las elecciones autonómicas de 1996 (porcentajes horizontales)

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS/NC
EA	66	21	10	—	3
HB	9	26	29	30	6
IU	68	30	2	—	—
PNV	66	31	2	—	1
PP	81	15	1	—	3
PSE	74	26	—	—	—
TOTAL	56	32	6	3	3 (1.400)

FUENTE: Francisco J. Llera (Euskobarómetro, 1997).

31. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio n.º 1.795.

vascas hacia «las personas involucradas en el terrorismo», comparando los resultados de nuestra encuesta de 1996 con cuatro estudios anteriores. A los encuestados se les preguntó en todos los estudios si ellos veían a los terroristas como «patriotas», «idealistas», «manipulados por otros» («fanáticos» en 1996), «locos», («terroristas» desde 1996), o «criminales» («asesinos» en 1996). Los resultados se presentan en la tabla 7.5.

Las actitudes generalmente favorables de los vascos hacia los terroristas en los primeros años de la transición se han convertido en un rechazo y descontento radical diez años más tarde. Durante este período, el porcentaje de encuestados que consideraban a los activistas «patriotas» o «idealistas» descendió desde el 50 al 24 %, evolución muy similar al porcentaje de los que respondieron «manipulados/fanáticos» (del 33 al 12 %), mientras que los que veían a los activistas como «locos/terroristas» o «criminales comunes/asesinos» aumentaron del 13 al 53 %. Igualmente notable es el incremento, primero, y el descenso, después, de los que no muestran una opinión, que representaban un tercio de las respuestas en el estudio de 1989, mostrando el gran cambio de la opinión pública vasca contra ETA a finales de la década de 1990. En un análisis más detallado, estos encuestados coinciden con los que no tienen ninguna identificación política o se identifican con partidos nacionalistas.

Analizando estas percepciones sobre los terroristas a partir del voto en las elecciones legislativas españolas de 1993 (Euskobarómetro, 1996), y comparando estos resultados con los de Juan Linz para 1979,³² se percibe un notable cambio, según el partido político. Sin duda, los cambios más significativos se dan entre los partidarios del PSE, aunque los movimientos entre los votantes nacionalistas vascos son, en general, bastante importantes. Las opiniones positivas entre los votantes socialistas descendieron del 46 al 9 % («idealistas»), mientras que las denominaciones negativas aumentaron del 47 al 87 %. Se dio un cambio menor entre los

Tabla 7.5. Evolución de la imagen de los activistas de ETA, 1978-1996

Los activistas de ETA son:	1978 (%)	1979 (%)	1989 (%)	1993 (%)	1996 (%)
Patriotas	13	17	5	9	8
Idealistas	35	33	18	13	16
Manipulados/fanáticos*	33	29	11	25	12
Locos/terroristas*	11	8	16	14	32
Criminales/asesinos*	7	5	16	21	21
NS/NC	1	8	34	18	11
N =	1.140	1.011	2.386	600	1.800

FUENTE: Para 1978-1979, J. Linz (1986); para 1989-1996, F. Llera (CIS, n.º 1.795; CICYT, 1993, y Euskobarómetro, 1996).

* La segunda denominación se introduce a partir de 1996.

32. *Ibid.*, p. 639.

volantes españoles de centro-derecha: las opiniones abrumadoramente negativas del PP (91 %) eran casi idénticas a las de los votantes de UCD en 1979 (76 %), mientras que las opiniones positivas muestran la mayor estabilidad pasando del 17 al 4 % («idealistas»). Entre los partidarios del PNV, el porcentaje de las opiniones negativas aumentó del 54 al 74 % entre los encuestados, y las evaluaciones positivas descendieron del 40 al 21 %. En este sentido, contrasta la postura relativamente positiva de los votantes de EA (la escisión del PNV en 1986), entre los cuales el 41 % mantiene opiniones favorables. Mientras, entre los partidarios de HB las actitudes negativas se mantuvieron estables entre el 7 y el 4 %, y las evaluaciones positivas descendieron del 85 al 75 %. Por último, los que no tenían una opinión crecían del 10 al 20 %.

5. El sistema de partidos vasco: polarización y fragmentación

La frágil y dificultosa cristalización del sistema de partidos vasco se pone de relieve si, mirando al pasado, observamos lo que ha ocurrido desde el comienzo de la transición política española.³³ Para entender la evolución del sistema de partidos vasco de una manera más clara, podemos diferenciar cinco períodos: el primero, desde las elecciones inaugurales de 1977 hasta el referéndum de autonomía a finales de 1979, consiguientemente la transición política vasca; el segundo, desde 1980 a 1984, engloba la primera legislatura autonómica vasca y refleja una etapa de institucionalización interna caracterizada por el predominio nacionalista y la política de adversarios; el tercero, desde 1984 hasta 1986, está caracterizada por la crisis del nacionalismo hegemónico y el cisma en el PNV; el cuarto, entre 1986 y 1998, se refiere a la consolidación democrática en el País Vasco y la política de coaliciones; y el quinto, que empieza en 1998, significa la vuelta a la política de adversarios (ver tablas 7.6 y 7.7).

Todas las elecciones autonómicas desde 1980 han producido una mayoría nacionalista en una arena política muy plural, en la cual el estatus dominante del PNV se ha visto reforzado. Este último período, que comenzó en 1998, se caracteriza por el manifiesto político del frente nacionalista (Declaración de Estella) y el anuncio de tregua por parte ETA en septiembre de ese año. El incremento de la violencia callejera por los políticos del PP y del PSE-EE, y la extensión de la violencia terrorista por los nacionalistas radicales durante los últimos años, produjeron movilizaciones sociales³⁴ y aumentaron la tensión entre los nacionalistas y los

Tabla 7.6. El voto en las elecciones autonómicas vascas, 1980-1998

Partidos políticos	1980 (%)	1984 (%)	1986 (%)	1990 (%)	1994 (%)	1998 (%)
PNV	38,0	42,0	23,7	28,5	29,8	27,6
EA	—	—	15,8	11,4	10,3	8,6
PSE/EE	14,2	23,0	22,0	19,9	17,1	17,4
EE	9,8	8,0	10,9	7,8	—	—
PCE/UP	4,0	—	—	1,4	9,1	5,6
HB/EH	16,6	14,6	17,5	18,4	16,3	17,7
UCD/CDS	8,5	—	3,5	—	—	—
AP/CP/PP	4,8	9,3	4,8	8,2	14,4	19,9
UA	—	—	—	1,4	2,7	1,2
Nacionalistas	64,4	64,6	67,9	66,1	56,4	53,9
Participación	59,8	68,5	69,6	61,0	59,7	70,0

FUENTE: Elaboración propia.

Tabla 7.7. Distribución de escaños en el Parlamento Vasco, 1980-1998

Partidos políticos	1980 (%)	1984 (%)	1986 (%)	1990 (%)	1994 (%)	1998 (%)
PNV	25	32	17	22	22	21
EA	—	—	13	9	8	6
PSE/EE	9	19	19	16	12	14
EE	6	6	9	6	—	—
PCE/UP	1	—	—	—	6	2
HB/EH	11	11	13	13	11	14
UCD/CDS	6	—	2	—	—	—
AP/CP/PP	2	7	2	6	11	16
UA	—	—	—	3	5	2
TOTM.	60	75	75	75	75	75

FUENTE: Elaboración propia.

partidos políticos autonomistas. La política antiterrorista de firmeza del gobierno y el acuerdo entre socialistas y populares para marginar a HB provocaron una reacción en el PNV hacia un cambio de estrategia radicalizada. Desde principios de 1998, el PNV tuvo reuniones secretas con HB y ETA para buscar una vía de pacificación conjunta; el primer resultado fue el llamado «Plan Ardanza», rechazado por el PP y el PSE-EE, y la segunda consecuencia fue la ruptura del Pacto de Ajuria Enea, después de diez años de existencia. Esta nueva escena política polarizada también produjo una crisis de la coalición y la salida de los socialistas del gobierno autonómico al final de la última legislatura.

Después de una tensa y polarizada campaña electoral, pero sin violencia terrorista por primera vez, la alta participación (70 %) en las elecciones autonómicas de octubre de 1998,³⁵ reprodujo el mismo

33. Francisco J. Llera, *Postfranquismo y fuerzas políticas en Euzkadi* (Bilbao: Universidad del País Vasco, 1985) y *Los vascos y la política*.

34. María Jesús Funes, *La salida del silencio. Movilizaciones por la paz en Euzkadi, 1986-1998* (Madrid: Akal, 1998).

35. Francisco J. Llera, «Las elecciones autonómicas vascas de 1998», *Cuadernos de Azate*, vol. 19 (1998), pp. 177-198.

pluralismo político, al mismo tiempo que un radicalizado PNV repitió su victoria electoral. Pequeños pero significativos cambios son la polarización del apoyo electoral para las opciones más extremas (PP y HB/EH), la leve recuperación socialista, y el declive de todos los demás, especialmente de los partidos más pequeños. El gran cambio sería una nueva coalición de gobierno entre todos los partidos nacionalistas (PNV, EA y HB/EH), que debería haber llevado al fin del terrorismo de ETA, al proceso de pacificación y a la integración de HB/EH en el juego democrático, mostrando, sin embargo, respeto hacia el pluralismo político vasco.³⁶ Pero no ha sido así.

Raramente se da tal unanimidad entre los estudiosos³⁷ como la que hay al clasificar el sistema de partidos vasco como «pluralismo polarizado».³⁸ Hay numerosos indicadores que justifican tal caracterización: una media de 7 partidos parlamentarios significativos, de los cuales los dos mayores sólo recibieron el 47,5% de los votos válidos dados en las últimas elecciones autonómicas; un índice de fragmentación parlamentaria del 7,9;³⁹ importantes tensiones ideológicas; un partido antisistema que ha apoyado claramente la violencia en los últimos 20 años y recibe el 17,7% de los votos. La fragmentación podría no ser tan significativa si no estuviera relacionada con una polarización ideológica entre los partidos, que afecta a la dinámica de la competición, a la aceptación o el rechazo de las instituciones políticas, y a las concepciones básicas del sistema social. Este pluralismo polarizado ha exacerbado confrontaciones en torno a identidades, símbolos, territorialidad e integración/secesión.

Una de las consecuencias de las últimas elecciones autonómicas es la de un sistema de partidos compuesto por siete partidos políticos: tres son nacionalistas vascos (PNV, HB/EH y EA), otros tres son partidos estatales (PP, PSE-EE e IU) y hay uno que es provincialista (UA). Examinada desde una perspectiva diferente, la estructura partidista de la comunidad autónoma está dominada por tres partidos de derecha (PNV, PP y UA), uno de centro (EA) y otros tres de izquierda (HB/EH, PSE-EE e IU). Por último, es importante señalar que uno de ellos, HB (con una nueva denominación después de estas elecciones, *Euskal Herriarrak* o «nosotros los ciudadanos de Euskal Herria»), es un partido antisistema, que apoya y justifica la violencia terrorista.

36. Domínguez, pp. 105 ss.

37. Ver Francisco J. Llera, *Postfranquismo y fuerzas políticas*, pp. 112 ss; Linz et al., *Conflicto en Euzkadi*, p. 317; y Gunther Sani y Shabad, p. 312.

38. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* (Madrid: Alianza, 1980), pp. 166 ss.

39. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 47 ss.

5.1. FRAGMENTACIÓN

Uno de los primeros indicadores de fragmentación es el número de partidos relevantes, definidos tanto por su capacidad de formar coaliciones como por su potencial de chantaje. Dados los roles jugados por algunos partidos y el nivel de apoyo electoral que han tenido desde las primeras elecciones al parlamento autonómico, podemos concluir que hay siete partidos relevantes en la arena política vasca. Ésta es una de las precondiciones para clasificarlo como un caso de pluralismo extremo. La tabla 7.8 muestra el formato del sistema de partidos y su evolución.

Como se puede ver, a pesar de los cambios en la estructura interna del sistema de partidos vasco, su alto grado de fragmentación se ha mantenido casi constante a lo largo de este período. La dispersión de las fuerzas parlamentarias ha crecido ligeramente, imposibilitando prácticamente la reemergencia de una mayoría absoluta de apoyo a un partido, sin mencionar el establecimiento de una hegemonía por cualquier partido. El PNV, habiéndose recuperado de su crisis de 1986, ha vuelto como una fuerza política central, no como un actor hegemónico, pero sí dominante. La satisfactoria experiencia de la centrista y básica alianza PNV-PSE ha moderado la vida política vasca durante 14 años. Dada la gran complejidad de las instituciones territoriales vascas y la consecuente disolución de los escaños parlamentarios, las coaliciones de gobierno han sido la vía de gobernabilidad en Euzkadi⁴⁰ en estos años. La mayoría de los partidos han compartido experiencias de coalición en los diferentes

Tabla 7.8. Formato del sistema de partidos vasco, 1980-1998

Indicadores	1980	1984	1986	1990*	1994	1998
Fragmentación parlamentaria	0,81	0,72	0,81	0,81	0,82	0,79
Dispersión parlamentaria corregida	0,87	0,90	0,94	0,94	0,96	0,92
Índice de volatilidad electoral	—	13	25	11	15	8
Número de partidos parlamentarios	7	5	7	7	7	7
% de escaños del primer partido	41,7	42,7	25,3	29,3	29,3	28,0
% de escaños del segundo partido	18,3	25,3	22,7	21,3	16,0	21,3
Diferencia entre ambos	23,3	17,4	2,7	8,0	13,3	6,7
Primer partido	PNV	PNV	PSE	PNV	PNV	PNV
Segundo partido	PSE	PSE	PNV	PSE	PSE-EE	PP
% de escaños entre ambos	60,0	68,0	48,0	50,6	45,3	49,3
Minoría mayoría parlamentaria	2	2	3	2	3	3
Partidos en el gobierno	PNV	PNV	PNV/ PSE	PNV/ EE/EA	PNV/ EA/PSE	PNV/ EA (EH)

FUENTE: Elaboración propia.
* 1991-1994: PNV-EE-PSE.

40. Francisco J. Llera, «Pluralismo y gobernabilidad en Euzkadi (1980-1994)», en M. Alcántara y María A. Martínez (eds.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997* (Madrid: CIS, 1998), pp. 413-443.

niveles institucionales (PNV-PSE, PNV-EE-PSE, PNV-EA-PSE en los niveles de gobierno autonómico, provincial y local; PNV-EE-EA en el gobierno autonómico; EA-EE en Guipúzcoa; PNV-EA-PP en Alava; PNV-PP en Bilbao; PNV-UA en Vitoria; y PNV-PSE-IU también en Bilbao). Dado su carácter antistatista, se ha dejado a HB fuera de todos estos escenarios de coalición, pero esta situación ha cambiado con la nueva política nacionalista, y la siguiente coalición de gobierno autonómico, formada por una alianza minoritaria PNV-EA apoyada en el parlamento por EH(HB), así como coaliciones municipales entre dichas formaciones.

5.2. POLARIZACIÓN

Dos dimensiones principales de polarización han caracterizado el comportamiento del electorado vasco en el curso de 20 años de elecciones: la identificación izquierda-derecha y el sentimiento nacionalista. Las dos dimensiones ideológicas han sido operacionalizadas como escalas autoindicativas en un continuo de diez puntos: el clásico izquierda(1)/derecha(10) y el nuevo independencia(1)/centralismo(10). Aunque nos faltan datos de encuestas referentes a las posiciones ideológicas percibidas por los votantes de los partidos en cada elección, tanto autonómicas (1980, 1984, 1986, 1990, 1994 y 1998) como generales (1982, 1986, 1989, 1993 y 1996), desde 1980 es posible tener una idea de su evolución ideológica por vía de algunas encuestas postelectorales. Podemos elegir las primeras elecciones autonómicas (1980), unas elecciones autonómicas más recientes (1994) y las últimas elecciones generales (1996) (ver tabla 7.9). Aunque se debe señalar que estamos mezclando datos de dos tipos diferentes de elecciones, creemos seguro inferir que en estas dimensiones fundamentales del comportamiento político vasco se han podido producir cambios significativos.

Como se puede ver, se ha producido un movimiento centripeto entre muchos votantes, que, relacionado con cambios significativos en las re-

Tabla 7.9. Atribución media según electorado vasco en la escala izquierda-derecha e independencia-centralismo, en las elecciones vascas de 1980, 1994 y 1996

Votantes	Izquierda-derecha			Independencia-centralismo		
	1980	1994	1996	1980	1994	1996
Partido Popular (AP, 1980)	6,4	6,8	6,0	7,6	6,9	6,7
Unidad Alavesa	—	6,5	—	—	7,0	—
Partido Nacionalista Vasco	4,6	4,8	4,9	3,2	3,1	3,3
Eusko Alkartasuna	—	4,0	4,5	—	2,4	2,5
Partido Socialista de Euzkadi	3,8	4,1	3,7	5,5	5,7	5,9
Euskadiko Ezkerra	3,1	—	—	3,1	—	—
Izquierda Unida (PCE, 1980)	3,1	3,2	2,8	—	4,9	4,5
Euskal Herritarrok (HB, 1980/1994)	2,3	2,4	2,2	1,6	1,7	1,7

FUENTE: Francisco J. Llera (diversas encuestas).

laciones y discurso entre los partidos parlamentarios, ha facilitado pactos y coaliciones en los períodos más recientes y ha reducido el nivel de polarización total. Es también posible que este incremento de la moderación haya contribuido a la desmovilización electoral.

Los índices de polarización (ver tabla 7.10), medidos por la distancia entre las medias de autoposicionamiento de los votantes de los partidos extremos,⁴¹ revelan que los altos niveles de división política se han reducido lentamente. La desaparición de UC'D y la reestructuración de la derecha produjeron un incremento en la polarización de la dimensión izquierda-derecha en 1986; por el contrario, los realineamientos electorales entre los partidos estatales la redujeron desde 1993. Al mismo tiempo, el alcance de la polarización en el continuo independencia-centralismo se mantuvo prácticamente sin cambios hasta 1990, mientras que declinó desde 1993 por las dinámicas de política centripeta de la coalición PNV-PSE y por la moderación del PP.

La competición electoral es una función de estas dimensiones o *cleavages*; la manera en que ellas interactúan entre sí, y el modo en el que tratan con las estrategias electorales de los partidos. Los datos indican que, en conjunto, se ha producido una reducción de la polarización en ambas dimensiones, a pesar de que se mantenga el predominio de la polarización identitaria sobre la ideológica.

Sin embargo, resulta también evidente en estos datos que ha habido una cierta convergencia hacia el centro de los dos continuos, especialmente con el movimiento hacia la política de centro por parte del PNV, PSE y PP junto con la fusión entre PSE y EE (PSE-EE) y la sólida alianza de los reconciliados PNV-EA. Esto tuvo el efecto de aislar más los extremos (HB y UA), al mismo tiempo que facilitaba relaciones entre los partidos moderados. Una consecuencia imprevista de esta convergencia puede ser un incremento de las tensiones competitivas y de la volatilidad, por el hecho de que las distancias entre los partidos sean menores. La vuelta a la política de adversarios y la radicalización en 1998 tiene que ver, paradójicamente, con este fenómeno de moderación previa y de tensión competitiva.

Tabla 7.10. Evolución de los índices de polarización izquierda-derecha e independencia-centralismo en Euzkadi, 1980-1996

Dimensiones	1980	1982	1986	1989	1990	1993	1994	1996
Izquierda/derecha	0,46	0,55	0,63	0,61	0,62	0,50	0,49	0,42
Independencia/centralismo	0,66	0,67	0,65	0,57	0,63	0,53	0,59	0,55

FUENTE: Francisco J. Llera (diversas encuestas).

41. S. C. Flanagan, «Models and Methods of Analysis», en G. A. Almond, S. C. Flanagan y R. J. Mundt (eds.), *Crisis, Choice and Change* (Boston: Little Brown, 1973), pp. 682-696.

6. Conclusiones

Durante los últimos 12 años, que van de 1986 a 1998, la política y la sociedad vasca han experimentado un sólido proceso de consolidación de las instituciones de autonomía y su pluralidad. El clima político estaba crecientemente caracterizado por los esquemas consociativos de consenso, pacto y coalición. En medio de un pluralismo creciente y ampliamente aceptado, la ética de la realidad weberiana emergía victoriosa sobre el fundamentalismo de los principios, y la utopía nacionalista se iba adaptando pragmáticamente a responsabilidades políticas aceptadas.

El pluralismo político, la volatilidad y la heterogeneidad de la geografía política se han incrementado en Euskadi, dando lugar a una mayor fragmentación en el sistema de partidos. No obstante, las tensiones ideológicas se han moderado, poniendo fin a la «política de adversarios», que ya había caracterizado la primera legislatura autonómica. El estado de consolidación institucional, guiado por la alianza de gobierno moderada PNV-PSE y el Pacto de Ajujua Enea, han reforzado tendencias centristas en el sistema.

Sin embargo, a pesar de la tregua de ETA, el miedo a expresarse políticamente todavía no ha desaparecido de la sociedad vasca, y el conflicto de identidades se mantiene vivo. La opinión pública vasca se mantiene encerrada entre los anhelos de paz y libertad y el miedo por las consecuencias políticas de un fracaso colectivo. De cualquier modo, la hegemonía nacionalista ha cambiado hacia un modelo más «voluntarista», implicando la predominancia de actitudes asimilacionistas hacia los inmigrantes y aquellos nativos que no se ven a sí mismos como nacionalistas. La cuestión lingüística, que ha encontrado solución en el sistema educativo y en la política nacionalista de «discriminación positiva», ha moderado tensiones en términos políticos, pero se mantiene viva.

El autogobierno se ha consolidado y las demandas de independencia no han perdido únicamente poder político, sino que con la actual radicalización nacionalista se han convertido en objeto de conflicto y tensión política entre partidos nacionalistas y autonomistas. El frente nacionalista y su coalición de gobierno están condicionados por la tregua de ETA y su objetivo confesado es conseguir la paz. El proceso de paz necesita normalización política y consenso, pero se corre el riesgo de volver a la «política de adversarios», lo que supondría una seria dificultad para este proceso.

Más que el síndrome de la desintegración micronacionalista del este de Europa, lo que de momento ha ejercido influencia sobre el clima político de Euskadi ha sido la integración política del oeste europeo (y el proceso de paz irlandés), moderando las tensiones centro-periferia y alentando una política de pactos y coaliciones. Esto también ha llevado a una reducción del conflicto político con Madrid, excepto en el área de las políticas antiterroristas.

Sin embargo, el mayor cambio concierne a las actitudes acerca de la violencia, abrumadoramente rechazada ahora por la sociedad vasca. En efecto, continuando con el consenso interpartidista establecido sobre este asunto en 1988, la ciudadanía se ha movilizadado en oposición a la violencia. Este consenso y la conjunta legitimidad del sistema democrático han echado raíces entre los vascos, llevándolos no sólo a abandonar la violencia como método político, sino también a abandonar los objetivos políticos de los terroristas. Sin embargo, los partidos nacionalistas están cambiando su estrategia moderada y están intentando convertir su declive electoral y la derrota política de los terroristas en un estatus institucional más nacionalista para el País Vasco.

Los niveles de consenso y legitimidad todavía son limitados entre los vascos, pero una reducción significativa de la intensidad del conflicto, en combinación con la consolidación del proceso autonómico, han posibilitado la formación de esquemas consociacionales de comportamiento político para Euskadi, a la que es preciso volver y reforzar.

Agradecimientos

Este artículo fue realizado en parte con el apoyo económico del Comité Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) [SEC. 94-0247].