

EL DEBATE EN EL ESTADO

# Una solución democrática

Daniel Innerarity



Imatge d'una urna del referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017 a Catalunya en mans dels votants, que intenten protegir-la davant l'intent d'un policia de requisar-la.

Il·lustració: César Cromit

Un inglés pregunta a otro cómo ir a cierto lugar y obtiene la siguiente respuesta: “yo que usted no saldría desde aquí”. Me acuerdo de este chiste cada vez que escucho propuestas políticas para un determinado problema que parecen decir algo semejante, dando a entender que podría tomarse como punto de partida una realidad distinta de la que tenemos, nos guste o no. Con soluciones inapropiadas para problemas mal diagnosticados no se llega a ninguna parte, no al menos al lugar deseado. Sabemos relativamente bien —aunque no siempre lo conseguimos— cómo equilibrar las diferencias en lo que se refiere al poder, el bienestar o los recursos económicos. Conocemos también las posibilidades de acomodar, reconciliar, controlar o reprimir los intereses materiales e incluso los conflictos ideológicos. Pero estamos perplejos frente a las confrontaciones sociales que se articulan sobre conceptos como autenticidad, desde sentimientos de pertenencia, identidad nacional o conflictos de lealtad. Con frecuencia estos problemas perduran produciendo una penosa irritación, sin que sepamos cómo entenderlos, hacerles frente o quitárnoslos de encima. Por eso la atención pública está particularmente asombrada ante este tipo de conflictos, que probablemente resulten los protagonistas del futuro inmediato, más complejos que otros de relativamente fácil solución. El conflicto de Catalunya es uno de estos problemas que se enquistan, de entrada, porque no acertamos a diagnosticar correctamente.

No es extraño que, estando así las cosas, en vez de diálogo lo que tenemos son

monologistas que lanzan una soflama de convicciones absolutas y se asombran de que los demás no se pongan de rodillas y se rindan ante tales evidencias. El uso y abuso de grandes palabras -estado de derecho, legalidad, democracia...- parece ahorrarnos el esfuerzo de concretar cómo pueden realizarse esos principios en una realidad como la que tenemos delante. Una manera de negarse a aceptar esa realidad es empeñarse en explicar las cosas porque los otros se han vuelto locos o se han vuelto fascistas (o nunca dejaron de serlo). Recursos de este estilo bloquean nuestra capacidad de observación, justifican la negación del diálogo y nos impiden imaginar cualquier espacio de encuentro. Llama la atención el escaso esfuerzo que dedicamos a realizar buenos análisis y propuestas realizables, sobre todo si lo comparamos con el número de movilizaciones, descalificaciones del adversario y tacticismos. Pese a todo, sigue siendo cierta, a mi juicio, la idea de que definir bien los problemas es la mitad de la solución.

El conflicto de Catalunya es uno de estos problemas que se enquistan, de entrada, porque no acertamos a diagnosticar correctamente. Llama la atención el escaso esfuerzo que dedicamos a realizar buenos análisis y propuestas realizables

El lenguaje nos lleva inevitablemente a categorizar y simplificar las cosas. Siento hablar aquí en términos de “unos y otros” como si no hubiera una mayoría que fuera capaz de reconocer, con independencia de sus identificaciones, los errores de aquellos con los que simpatiza o las razones de sus adversarios. Voy a tratar de exponer cómo veo yo el conflicto catalán intentando que mis preferencias no se conviertan en prejuicios, buscando un equilibrio entre las descripciones de la realidad que parecen desconocer las tensiones y las que dramatizan en exceso las diferencias. No estamos en medio de una discusión teórica sino en un contexto político, emocional y con intereses partidistas. Asumo el riesgo de la acusación de equidistancia en unos momentos en los que impera el tono brusco, la rotundidad que suelen hacer gala quienes no están muy seguros de sus propias convicciones y revelan así estar inquietos acerca de la viabilidad del proyecto que defienden. Quien trate de explorar posibilidades de diálogo ha de contar con unas dinámicas centrífugas que chantajejan con las peores descalificaciones a todo aquel que se muestre dispuesto a transaccionar.

## ¿Qué conflicto?

Con motivo de la discusión acerca de la figura de un posible relator, su rechazo, más que una impugnación acerca de los procedimientos, ponía de manifiesto que hay quien todavía sigue negando la tozuda realidad. Las críticas a la extra-institucionalidad del procedimiento tendrían más autoridad si hubieran ido acompañadas de una propuesta en positivo. La apelación a los cauces institucionales parece desconocer que ese es precisamente el problema: que la normalidad institucional no ha funcionado. No digo que el conflicto y su solución tengan que venir por la aceptación del modo como el soberanismo catalán lo

plantea, por las mismas razones por las que tampoco veo que la salida consista en aceptar el marco mental de quienes están en la posición contraria. Si hay un conflicto que debe resolverse es precisamente porque hay un desacuerdo sustancial acerca de cuál es su naturaleza y, en lógica consecuencia, sobre el modo más adecuado de resolverlo.

Comencemos pues por el principio. ¿Hay un conflicto y cuál es su naturaleza? Creo que difícilmente podemos negar que, por razones de muy diverso tipo (y en torno a las cuales no estaremos inicialmente de acuerdo), el sistema político español y sus instituciones no han sido capaces de resolver un profundo desencuentro de naturaleza política. Cada vez hay menos motivos para esperar que el paso del tiempo o unos instrumentos de otro tipo (el dinero, el poder judicial, el orden público o la propaganda diplomática) vayan a resolverlo. Las propias encuestas confirman que la solución dialogada es ampliamente preferida, en contraste con el enquisite de ciertos agentes políticos.

Que podamos estar de acuerdo en la existencia de un conflicto no implica que lo concibamos de la misma manera. Su formulación es parte del problema que debe resolverse. Planteo de entrada no definir el conflicto de manera que disuelva, patologicice o descalifique en términos morales a uno de los contendientes o se limite a describir el modo como la otra parte debe aceptar que soy yo quien define sus términos.

Propongo delimitar el perímetro de este conflicto en torno a unas propuestas de enunciación que a mi juicio facilitan el acuerdo mas que otras. Se articularían en torno a los siguientes principios:

Primero. La misma formulación del problema debe no prejuzgar inevitablemente la solución. Si insistimos en que la soberanía reside en el pueblo español y entendemos que cualquier otra distribución de esa soberanía debe ser aceptada por el conjunto indiferenciado del pueblo español, entonces estamos cerrando el camino a una solución pactada, que exige necesariamente instalarse mas allá del marco mental de las soberanías incompatibles. Si lo planteamos como un conflicto “entre Catalunya y España” (minusvalorando la división que este asunto produce en el seno de la sociedad catalana), estamos dando por bueno un marco mental que favorece a una de las partes, en este caso, al mundo soberanista. Propongo que el punto de partida no sea ni las formulaciones constitucionales ni unos derechos cuya existencia no es incontestable sino parte precisamente de lo que se discute.

Que podamos estar de acuerdo en la existencia de un conflicto no implica que lo concibamos de la misma manera. Su formulación es parte del problema que debe resolverse

¿Estarían unos dispuestos a aceptar que el principio de indisolubilidad del Estado es compatible con una distinta distribución interna de soberanía, del mismo modo que la integración europea ha implicado cesiones sustanciales de soberanía sin que hayan sido

interpretadas como contrarias al ordenamiento constitucional español? ¿Aceptarían los soberanistas que el principio de que la ciudadanía de Catalunya ha de poder decidir su futuro no excluye la posibilidad de compartir ese derecho con otros ámbitos mas amplios, en España y en Europa? Una visión rígida de la idea de unidad del Estado o del pueblo de Catalunya hacen inviable cualquier solución democrática porque el marco da la razón a una de las partes. Quien ponga encima de la mesa la unidad del Estado como un límite que no permite modulaciones o la autodeterminación como un derecho innegociable ha de saber que está imposibilitando el diálogo y la transacción. No podemos convertir un posible punto de llegada en un inevitable punto de partida.

Segundo. Imaginemos otra manera de ejercer la soberanía popular en un Estado compuesto. Aceptemos como principio general que el futuro de Catalunya depende de la voluntad de su ciudadanía y pensemos en toda su radicalidad el concepto “ciudadanía de Catalunya”, de la que forman parte personas cuya identificación nacional es muy plural, desde quienes aspiran a ejercer esa voluntad política de manera independiente hasta quienes quieren configurarla en el marco estatal y, a su vez, con lógicas de muy diverso tipo (desde el Estado centralizado a la forma federal o confederal). Tomarse la voluntad de la ciudadanía catalana en serio significaría diseñar un procedimiento, un algoritmo de encuentro podríamos llamarlo, entre esa variedad de voluntades políticas, ninguna de las cuales tiene en principio preminencia sobre las otras y cuya relevancia política depende del grado de aceptación que conciten.

Tercero. Hay que lograr un punto de encuentro entre la diferenciación y la ampliación de la voluntad popular de los catalanes. Los contrarios a la secesión deben ofrecer una fórmula para que se reconozca la especificidad de la voluntad de la sociedad catalana, si es que siguen manteniendo el implícito reconocimiento de su subjetividad política diferenciada que se contiene en el término “nacionalidad” y en el espíritu y la letra del pacto constitucional del 78. Los soberanistas tendrían que responder a la pregunta acerca de cómo esa voluntad recoge la pluralidad de la sociedad catalana y cómo se articula con la de los españoles, a la que de hecho está vinculada en un condicionamiento recíproco. Unos y otros deben pensar cómo incluir a las minorías que se establecen según el ámbito de decisión en el que estemos operando y la mejor garantía de estar haciendo lo correcto es que nadie exija a la otra mayoría lo que no está dispuesto a hacer con su minoría. La mejor negociación sería poner en juego esta lógica de reciprocidad. Se trataría de encontrar un camino intermedio entre la decisión subordinada y la decisión solitaria, entre las dos unilateralidades (la de la secesión no pactada y la del derecho de veto) que no son procedimientos a la altura de una sociedad compuesta. Si debe pactarse el concepto y procedimiento para realizar esa voluntad política, no es para reducir esa voluntad sino para asegurar que sea lo mas integradora posible.

## El *demos* de la democracia

Reconozcámoslo como inevitable punto de partida: lo de las naciones es un verdadero dilema y no tiene solución lógica sino pragmática, es decir, una síntesis pactada en orden a favorecer la convivencia, porque la alternativa es la imposición de unos sobre otros, el

conflicto abierto en sus diversas formas. El nudo gordiano consiste en que no hay nación sin dar por supuesto algo que en principio no se somete a discusión, como marco de referencia o sujeto de la soberanía. El pueblo no puede decidir hasta que alguien no decide quién es el pueblo. De hecho, cualquier sistema democrático es incapaz de resolver democráticamente la cuestión acerca de quién decide qué y remite siempre a un marco previo de soberanía. Como decía el politólogo Dahl, “los criterios del proceso democrático presuponen que el sujeto es el correcto”. Cuando el sujeto es contestado, en aquellos casos en que hay un persistente cuestionamiento de la soberanía, porque unos entienden que su titular somos todos y otros que son una parte a la que consideran todos, ¿cómo resolvemos este dilema? No hay otra solución que pensar el *demos* como una realidad reflexiva, discutible, revisable y abierta. Por eso debe haber procedimientos para renovar o modificar el pacto que constituye nuestra convivencia política. Nuestro atasco procede de que estamos considerando las identidades políticas como datos irrefutables y no todos los ven así; muchos españoles no consideran legítimo que los catalanes decidan sin tener en cuenta su opinión y muchos catalanes están en desacuerdo con el hecho de que su futuro se decida dando por sentado que son una parte de los españoles, algo que les impediría de hecho la mera posibilidad de salirse de un sistema de decisión en el que siempre serían una minoría.

Después de darle muchas vueltas al asunto, he llegado a la conclusión de que este dilema no tiene una solución lógica ni legal, que es imponer un marco de legitimidad como si se tratara de una evidencia incuestionable: que estas decisiones las deben adoptar todos los españoles o solo los catalanes; ambas propuestas son cuestionables y dan por sentado el marco desde el que ya queda predeterminada una única solución.

Cuando las cosas están así, si descontamos la imposición de unos sobre otros como verdadera solución, la única salida democrática es el pacto. Pero si aceptamos esta posibilidad nos salimos del esquema que ha sido dominante durante los últimos años y que aspiraba a la victoria de unos sobre otros. Al insistir en el acuerdo frente a la victoria de unos sobre otros, modificamos radicalmente el campo de batalla. Porque entonces el eje de la confrontación ya no es el de unos nacionalistas contra otros, sino el de quienes quieren soluciones pactadas frente a quienes prefieren la imposición. Cambiemos la orientación y modificaremos los términos del problema: ahora se trataría de elegir no entre una nación u otra sino entre el encuentro y la confrontación, que de ambas cosas hay partidarios en uno y otro bando.

Hay que pensar el *demos* como una realidad reflexiva, discutible, revisable y abierta. Por eso debe haber procedimientos para renovar o modificar el pacto que constituye nuestra convivencia política

Miremos las cosas desde esa perspectiva y no veremos a la gente polarizada en torno a sus identificaciones sino preocupada por cómo hacer posible la convivencia entre quienes tampoco quieren renunciar a las diferencias que les constituyen. Quien gobierna con esa

visión de la realidad social lo que se encuentra no son bloques homogéneos sino con identificaciones tan idiosincráticas que no se dejan reducir a categorías simplificadoras. Nunca el matiz fue tan liberador, nunca lo habíamos echado tanto de menos; si hubiera un bando de los matices (de los partidarios de tomar en consideración las razones de aquellos que están más alejados de nuestras posiciones, compuesto por quienes no se sienten arrebatados en momentos de exaltación colectiva, donde están los que se estremecen al ver que la discrepancia es despreciada como traición) tendríamos mayoría absoluta.

Cuando en un mismo espacio conviven sentimientos de identificación nacional diferentes el problema que tenemos no es el de quién se alzará finalmente con la mayoría sino cómo garantizar la convivencia, para lo cual el criterio mayoritario es de escasa utilidad. Y estas cosas no se consiguen más que de manera pactada, por muy improbable que nos parezca el acuerdo en estos momentos.

Por su propia naturaleza las naciones no son innegociables; lo que puede convertirlas en algo intratable son determinadas maneras de sentirlas y defenderlas. Porque el hecho de que se trate de algo con un fuerte contenido emocional no impide que le demos un tratamiento razonable. Soy partidario de que en la futura solución haya un cauce para una eventual secesión, pero creo que, dada la persistente configuración de las identificaciones nacionales en Catalunya en lo que es muy parecido a un empate, sería preferible pactar algo que pueda concitar una mayor adhesión. En este momento suelen hacer su aparición quienes declaran que esto no es posible, aunque tampoco ofrecen algo que goce de mayores condiciones de posibilidad. Son quienes prefieren la victoria e incluso la derrota, siempre mejores que un acuerdo que, por definición, no deja plenamente satisfecho a nadie.

No es verdad que sea imposible el diálogo, el pacto y la negociación en torno a nuestras identidades y sentidos de pertenencia. No me refiero al ser sino al estar, al acuerdo en torno a cómo distribuir el poder, qué fórmula de convivencia es la más apropiada, qué niveles competenciales sirven mejor a los intereses públicos, cómo dar cauce a la voluntad mayoritaria sin dañar los derechos de quienes son minoría... Eso de que "la soberanía nacional no se discute" es un error en torno al que están sospechosamente de acuerdo los más radicales de todas las naciones.

## ¿Qué solución?

El procedimiento para llegar a una solución (si es que podemos hablar en estos términos) tendría que respetar tres principios: el de representación, el de revisabilidad y el de indeterminación.

1. El principio de representación obliga a mantener en todo momento abierta la pregunta acerca de quién representa a quién, de modo que nadie la monopolice o impida su verificación. En el caso que nos ocupa, este principio interpela al Estado en la medida en que le recuerda que no está unitariamente configurado, que tiene una representación no meramente descentralizada sino políticamente articulada y compuesta. Y recuerda al soberanismo que la alusión al pueblo catalán es un recurso

retórico legítimo, pero no algo de lo que algunos dispongan por un especial privilegio. Los agentes políticos y las instituciones representan lo que representan, no mas, en virtud del crédito político que la ciudadanía les confiere. En uno y otro caso, las identificaciones y las pertenencias deben estar abiertas a procedimientos de verificación empírica y de adhesión voluntaria. Los marcos constitucionales, las continuidades históricas no pueden impedir que la representación sea ratificada o cuestionada.

2. El principio de revisabilidad establece que, además del marco legal vigente o el poder constituido, una democracia ha de estar dispuesta a su modificación, a activar el poder constituyente, sin que la apelación a que todo ello debe realizarse “de acuerdo con las reglas establecidas” sirva de hecho para bloquear esa posibilidad. Los procedimientos de reforma no pueden diseñarse de manera que la hagan imposible en la práctica o que predeterminen el resultado de dicha reforma. Una democracia se caracteriza porque deja el futuro indeterminado, abierto y discutible. El principio democrático no está tanto para proteger el orden establecido como para su crítica y revisabilidad. “La democracia es ilusoria cuando se mantiene a los ciudadanos en una condición de tutela, de tal manera que sus votos se limitan a elegir entre las opciones que han sido juzgadas libres de riesgos o han sido pre-aprobadas por una élite paternalista” (Josiah Ober). Por eso cuando hablamos de procedimientos de modificación no solo tenemos que pensar en la legalidad vigente sino también en los principios del derecho, los valores democráticos y la cultura de negociación política.
3. Poner el futuro de Catalunya en las manos de su ciudadanía no prejuzga que esto deba hacerse de manera negociada u mediante referéndum ni que de ello resulte la secesión o el *statu quo*. Si todo esto sale bien, es indudable que habrá una decisión final del pueblo catalán, que no significa necesariamente que esa decisión verse sobre la independencia, ya que puede ser sobre un acuerdo de autogobierno. ¿Por qué no entender esa ratificación de un acuerdo como un ejercicio de autodeterminación en vez de pensar que este término solo se refiere a una gran decisión final sobre la independencia? Las encuestas siguen indicando una mayoría muy clara a favor de mayor autogobierno. Desde el punto de vista de la soberanía popular, ¿por qué renunciar a la idea de que pueda haber una solución que incorpore a una mayoría amplia? ¿A partir de qué momento y por qué esto no puede resolverse mas que mediante un referéndum en el que se decida sobre la independencia? Los partidarios del referéndum alegan en su defensa que el resultado puede ser muy diverso (un no, un sí o algo intermedio); yo creo que el proceso de diálogo debe estar aún más abierto y que no se parta de que el referéndum ha de ser sobre una decisión en términos de independencia o no sino que pueda ser también una ratificación o rechazo del acuerdo negociadamente alcanzado. Que en vez de decidirse una votación se vote una decisión. La voluntad pactada es la mejor expresión de la voluntad popular en sociedades compuestas, lo más democrático. Porque, efectivamente, esto va de democracia.

**Daniel Innerarity**

Daniel Innerarity es Catedrático de Filosofía Política y Social en la Universidad del País Vasco, investigador de la Fundación Ikerbasque y director del Instituto de Gobernanza Democrática. Recientemente ha publicado los libros *Pandemocracia: una filosofía de la crisis del coronavirus* (2020), *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI* (2019), *Política para perplejos* (2018), *Comprender la Democracia* (2018) y *La democracia en Europa* (2017) . Colabora regularmente como articulista en varios medios de comunicación como El País y La Vanguardia, y ha sido coordinador del monográfico 46 de la revista IDEES sobre el futuro del proyecto europeo.