

el proceso de paz en Navarra

junio de 1999

índice

presentación. el proceso de paz: oportunidad y recelos

1. por qué el proceso de paz se debe desarrollar en Navarra. Cinco razones

1ª razón. la humanización

cuadro 1. la violencia política en Navarra en cifras. período 1968-1998

2ª razón. la coherencia

3ª razón. cumplir las decisiones del Parlamento de Navarra

4ª razón. mejorar los acuerdos sobre la convivencia

5ª razón. la normalización y conciliación

2. criterios para el proceso de paz en Navarra

2.1. construir sobre la base actual

2.2. la democracia como marco, límite, meta e instrumento

2.3. Navarra: objeto pero sobre todo sujeto del proceso de paz

3. objetivos del proceso de paz en Navarra

3.1. la «inclusión», el reto de la democracia en Navarra

3.2. un nuevo contrato social y político en Navarra

3.3. nunca más la violencia como herramienta política

4. cómo puede desarrollarse un proceso de paz en Navarra. sus coordenadas

4.1. un procedimiento posible: un foro de paz con sendas mesas en Navarra y en la CAV

4.2. activar los soportes jurídicos que ya existen

4.3. ampliar el consenso sobre la soberanía

4.4. de la territorialidad a la libre asociación para una vecindad cooperativa

4.5. la consulta popular como horizonte de validación democrática y broche del proceso

presentación. el proceso de paz: oportunidad y recelos

Un proceso de paz es un período de distensión y diálogo, por tanto, una ocasión, después de años de tragedia, para mejorar los acuerdos sobre la convivencia y el marco de autogobierno. Dicho de otra manera, un proceso de normalización política y conciliación social. Este documento quiere responder a una preocupación: que Navarra pierda la oportunidad que significa el proceso de paz. El cese de la violencia de ETA ha propiciado un nuevo escenario para superar una época de confrontación política violenta, también en esta comunidad. Pero quedan muchas incógnitas, una de ellas es el significado, el alcance y la repercusión del proceso de paz en Navarra, e incluso su propio desarrollo. El deseo compartido de no volver atrás es más claro que la certeza sobre cuál será el itinerario y el destino de llegada. La idea de «proceso de paz» invita a participar en él, pero también genera recelos y desconfianza, por si fuera una táctica política sumergida o contraproducente. En el caso de Navarra, se oscila entre la afirmación de su protagonismo en este momento, la escasa concreción práctica e incluso el rechazo de algunos al proceso.

Este trabajo comienza por explicitar las principales razones por las que la sociedad navarra tiene pleno derecho al proceso de paz. Esta explicación es procedente porque hay, básicamente, tres tipos de posiciones contrarias o reacias: 1) los que consideran que la paz es únicamente que ETA deje de matar; 2) los que asocian paz con nacionalismo vasco (e incorporación de Navarra); 3) los que creen que hay dos velocidades: la CAV en primera, y Navarra en segunda. Esta publicación, en cambio, defiende un proceso de paz en el que Navarra participe en primera línea, en pie de igualdad, porque en primera línea y en pie de igualdad ha sufrido y soportado las consecuencias negativas de estos años de conflicto y violencia. Navarra ha sido objeto del problema (el conflicto vasco) con todas las consecuencias. En consecuencia, también debería ser sujeto de la solución (el proceso de paz), igualmente, con todas las consecuencias. Para lo malo y para lo bueno. Como escenario de la confrontación y como aspecto de disputa en cuanto a su vinculación al proyecto político de Euskadi, Navarra es relevante. Para la construcción de la paz, en consecuencia, también debería serlo. Además de ello, esta publicación sugiere criterios y objetivos para el proceso de paz en Navarra, y se adentra en sus coordenadas, ofreciendo una simulación o proyección de lo que podría ser ese proceso de paz. Dicho de otra manera, esta publicación quiere responder al por qué, el para qué y el cómo del proceso de paz en Navarra.

Las reflexiones y propuestas contenidas en este trabajo se refieren y están dirigidas especialmente a Navarra, pero responden a un modelo y un espíritu de proceso de paz para sociedades con fuertes divisiones políticas. Una mirada retrospectiva al pasado reciente nos muestra una constante: la violencia y la falta de acuerdo sobre el marco de convivencia ha contaminado la vida social en Navarra en los últimos años. Antes fue la Dictadura y antes la Guerra Civil. Podríamos seguir hacia atrás con agravios, fracasos y justificaciones. Pero no es precisamente ése el objeto de este trabajo. Al contrario, todo este trabajo quiere ser un impulso hacia el futuro, en la dirección de la nueva época. Para ello hay que reiniciar muchas cosas, incluidas las palabras, los planteamientos y las soluciones. Este trabajo quiere ser una aportación más en la línea constructiva.

El sentido común aconseja en este momento «preocuparse» menos por la paz y «ocuparse» más en el proceso de paz. La paz necesita políticas activas. Dicho de otra manera, quizás convenga hablar y polemizar menos y escuchar y trabajar más. Aportar en efectivo y en primera persona. Compartir y cooperar en un proceso que debe ser colectivo, que es humano, y que por tanto contiene aciertos y errores. Tampoco estaría de más una conciencia de autocrítica individual y colectiva, una manifestación de reconocimiento de errores en el pasado reciente. Si todavía estamos como estamos, no cabe duda de que algo o mucho hemos hecho mal como comunidad, y de que seguramente todos y todas lo podíamos haber hecho mejor: las instituciones, las fuerzas políticas, las fuerzas sociales, las ciudadanas y ciudadanos. Como todo lo que hace este movimiento social, es una invitación al debate, y se muestra abierta a recibir valoraciones, críticas y sugerencias.

1. por qué el proceso de paz se debe desarrollar en Navarra. Cinco razones

1ª razón. la humanización

La primera razón es afrontar colectivamente las consecuencias de años de violencia política y enfrentamiento. Obedece a una consideración más humana que política. El sufrimiento derivado de años de violencia de diferente signo -ya sea de motivación política o amparada en la razón de Estado- debe tener una reparación social y colectiva. Es decir, atención, reconocimiento, apoyo y solidaridad con las personas que han sufrido radicalmente. Dicho de otro modo, hace falta un punto final a la deshumanización. Un hito claro que separe dos épocas de la vida pública, y que marque el inicio de una etapa nueva en la que la conciliación se vaya haciendo sitio y, sobre todo, la confrontación política no genere más víctimas de tipo violento. Sería positivo visualizar y experimentar el cambio a una época sin más violencia.

Según se puede comprobar en el cuadro adjunto, la sociedad navarra ha sufrido en su seno de manera intensa las consecuencias de un conflicto violento de naturaleza política en forma de violaciones de los derechos humanos y tragedias. Una comunidad de medio millón de habitantes ofrece cifras ciertamente alarmantes. Los datos hablan por sí solos. No se puede mirar a otro lado como si aquí no hubiera pasado nada. Las heridas sociales necesitan curaciones sociales. Un proceso de paz es también, y especialmente, un proceso colectivo de cicatrización y regeneración social. (Para más información sobre víctimas y presos en el proceso de paz ver cuadernos de formación y divulgación elkarrikasi nº 9 y 10).

cuadro 1. la violencia política en Navarra en cifras. período 1968-1998cuadro

año	acciones armadas	víctimas mortales	otras víctimas	secuestros	sabotajes	detenidos	denuncias de torturas	nº presos	nº exi
1968				—		+7			
1969				—		+22			
1970	2	1		—		+1			
1971	2	—	1	—		+27			
1972	7	2	—	—		+17			
1973	4	—	1	1		+25			
1974	4	—	2	—		+6			
1975	8	5	—	—		+7		+17	
1976	3	9	2	—		361			
1977	8	5	3	—		35			
1978	20	1	4	—		99			
1979	13	11	7	1		+112			
1980	13	5	2	—		+117		31	

1981	28	2	2	1		204			
1982	18	6	3	—		189			
1983	22	3	4	—		69			
1984	14	5	3	—	11	97			
1985	14	3	6	—		78			
1986	8	1	3	—		176			
1987	21	3	5	—	1	50		50/60	
1988	33	—	11	—	16	26		50/60	
1989	51	5	4	1	21	88		50/60	
1990	16	—	1	—	45	125		50/60	
1991	6	—	4	—	53	22		50/60	
1992	—	—	2	—	56	21	14	50/60	
1993	12	—	1	—	58	26	14	50/60	
1994	6	—	4	—	39	+68	28	50/60	
1995	9	1		—	131	29	12	50/60	
1996	16	—	9	—	233	22	38	50/60	
1997	—	—		—	130	221	49	50/60	
1998	1	1		—	56	89	10	50/60	
total	359	69	84	4	850	+2.436	165		

notas:

1. Las fuentes consultadas para la elaboración del cuadro han sido las siguientes:

- *Crónica de documentación y actualidad*. Agencia Vasco Press, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998. Para las columnas: acciones armadas, víctimas mortales, otras víctimas, secuestros y sabotajes.

- *Euskadi eta Askatasuna. Euskal Herria y la libertad*. (8 tomos), Txalaparta, 1993. Para las columnas: acciones armadas, víctimas mortales, otras víctimas, secuestros, detenidos y presos.

- Anuarios del diario egin 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. Para las columnas: víctimas mortales, secuestros y detenidos.

- *Informe Anual del TAT* (Torturaren Aurkako Taldea) años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998. Para la columna: denuncias de tortura.

- Gestoras Pro Amnistía. Para la columna: número de presos.

(2. Los signos (+) que aparecen en la columna de detenciones, significan que además del número señalado, se practicaron otras detenciones sin que haya podido determinarse cuantitativamente a cuantas ascendieron.

3. Según Gestoras Pro Amnistía el número de presos es fluctuante incluso en el mismo año. En los últimos ha oscilado entre 50 y 60.

4. Las casillas que están en blanco no deben entenderse como 0, si no que no se han obtenido datos contrastados para rellenarlas.

5. Además de estos datos, existe un número de exiliados que no se ha podido cuantificar por razones de clandestinidad.

#### 2ª razón. la coherencia

El 7 de octubre de 1988 se firma en Pamplona el «Acuerdo por la paz y la tolerancia» y nace la «Mesa por la paz de Pamplona». Sucede en el tiempo al Acuerdo de Madrid, firmado el 5 de noviembre de 1987 y al Acuerdo de Ajuria Enea, «Acuerdo para la normalización y pacificación de Euskadi» del 12 de enero de 1988. Independientemente de la valoración sobre el acierto y la aportación del Acuerdo y de la Mesa al momento actual, parece razonable pensar que si hubo una iniciativa política y un esfuerzo en los momentos más cruentos, es lógico que haya iniciativa política y esfuerzo en el momento de construir efectivamente la paz. Si la mayoría de los partidos navarros se reunía para trabajar en contra de la violencia y por la paz resulta oportuno sugerir que en este momento también funcione una mesa de partidos. Lo que no parece lógico es inhibirse en el momento de resolver. No sería coherente con los compromisos recientes.

#### 3ª razón. cumplir las decisiones del Parlamento de Navarra

El quinto y último punto de la *«Resolución sobre una comunicación del Gobierno de Navarra en relación con la tregua anunciada por la organización terrorista ETA»* del 5 de noviembre de 1998 dice literalmente: *«El Parlamento de Navarra quiere manifestar su exigencia de que estos planteamientos tengan presencia en los foros que puedan crearse si el proceso de paz avanza de una manera positiva. La sociedad navarra no entendería que sus fuerzas políticas y sus Instituciones Forales no tuvieran una intervención directa en estos momentos tan importantes en el camino para construir un futuro de paz y convivencia en nuestra sociedad»*. Es elocuente: el Parlamento de Navarra pide expresamente estar presente e intervenir en el proceso de paz. Esta resolución, en sí misma, es una razón determinante y suficiente desde un punto de vista democrático. Fue aprobada de forma mayoritaria, aunque no unánime. No contó con los votos favorables de los grupos nacionalistas HB y EA.

#### 4ª razón. mejorar los acuerdos sobre la convivencia

Con violencia o sin violencia, Navarra es un paradigma de contencioso político no resuelto sobre la soberanía de una comunidad. Un ejemplo de consenso insuficiente acerca del marco de convivencia. Por mayoría que sea la adhesión al marco político actual derivado de la Transición, el sentimiento de exclusión de la minoría nacionalista vasca de Navarra es motivo permanente de confrontación, agravio, falta de estabilidad y frustración colectiva. Navarra no es una comunidad normal con problemas normales. Tiene los problemas añadidos derivados de ser una sociedad con fuertes divisiones políticas y diversa en su identidad. Una división sobre la vocación nacional, española-navarra-vasca, atraviesa toda la vida colectiva,

no sólo en lo político sino también en lo sindical, cultural, lingüístico, educativo y hasta familiar. Una escisión política de estas características requiere en sí misma, incluso en la hipótesis de que no hubiera habido violencia, una revisión y mejora del status quo para ampliar la adhesión al marco básico de convivencia.

La confrontación violenta, por añadidura, ha distorsionado la dimensión política de este problema y ha aportado nuevos problemas específicos. La tragedia humana ha dificultado gravemente el tratamiento sereno de las soluciones. La distensión, en cambio, abre camino al diálogo. Si la confrontación no hubiera tenido una importante vertiente violenta y trágica sería suficiente con poner en marcha un debate ordenado sobre el futuro de la comunidad, la convivencia y el autogobierno. Si a esta profunda división socio-política le ha acompañado el factor de la violencia, estamos ante la necesidad de un «proceso de paz». Más aún si nos encontramos ante la oportunidad que significa el cese de la violencia de ETA que facilita de hecho el camino hacia un nuevo y gran arreglo socio-político. El reto auténticamente democrático de una sociedad avanzada de mejorar la convivencia es el verdadero motor del proceso de paz.

5ª razón. la normalización y conciliación

La paz positiva incluye, además de la ausencia de violencia, avanzar en las causas y consecuencias. Navarra no pasa a ser una sociedad normal sólo porque ETA esté en tregua. La paz es algo que se «construye» según la "Agenda para la paz" del ex-secretario general de Naciones Unidas Boutros Ghali, no algo que cae como la fruta de un árbol (Ortega y Gasset). La transformación y superación de un período de confrontación política violenta de años requiere políticas activas y su asunción social. La normalización y la conciliación, en la cúpula política y en la base de la sociedad, necesitan el proceso de paz.

Precisamente, el tensionamiento político y polarización que sucede a la declaración de tregua, algo realmente imprevisto en los diseños de paz barajados en el pasado, es indicador de la necesidad de un proceso político de diálogo, negociación y acuerdo sobre problemas de fondo. Se puede acabar este apartado afirmando el derecho de los navarros y las navarras a experimentar, vivir y disfrutar en primera persona esa satisfacción histórica que significa el proceso de paz. A ser una comunidad normal, con conflictos pero sin tragedias de naturaleza política.

## 2. criterios para el proceso de paz en Navarra

### 2.1. construir sobre la base actual

Cada proceso de paz será distinto, seguramente. En nuestro caso, al menos, el futuro no se construirá sobre la nada o sobre la destrucción de lo precedente. No es la sucesión a una catástrofe natural, una guerra devastadora o una revolución implacable, sino a una confrontación política y violenta sin derrota o victoria total. Por ello, hay que partir de lo existente, incluso si se fuera a cambiar. No se trata de comenzar de cero. Hay mucho avanzado en los últimos años. Es decir, no se puede hacer tabla rasa de estos años de democracia. Es más sencillo. Consiste en mejorar aquello que es manifiestamente mejorable porque ha demostrado no ser una solución suficientemente sostenible. Y hacerlo de manera que satisfaga aspiraciones y prevenga temores.

### 2.2. la democracia como marco, límite, meta e instrumento

Aquí está el núcleo de las soluciones. ¿Puede ser más democrático el sistema político de Navarra? ¿Cómo podría ser más democrático? Cuál es el marco y límite de un proceso de paz: los principios y los procedimientos democráticos. Cuál es la meta y el instrumento de un proceso de paz: profundizar en la democracia. «Más democracia igual a más paz» es la hipótesis central de este trabajo.

A partir de estas consideraciones se puede afirmar que hay espacio para el proceso de paz en Navarra si se acepta la mejora de la democracia como terreno de juego. Teniendo siempre como contexto, norte y límite superior e inferior, a la democracia, su desarrollo y su perfeccionamiento, se pueden encontrar diferentes soluciones válidas que mejoren la actual. ¿Qué hay de malo en intentarlo?

Nuestra democracia tiene poco más de veinte años. No figura entre las más veteranas del mundo, que por cierto, nunca dejan de abordar importantes revisiones y cambios normativos y constitucionales para mejorar sus sistemas democráticos y su convivencia sociopolítica. En nuestro caso, la Transición de la Dictadura, si bien en términos generales puede considerarse positiva, tampoco fue perfecta. No es precisamente modélico negarse a la ratificación popular directa mediante consulta expresa del nuevo status de autonomía foral de Navarra, después de cuarenta años sin libertades. Los déficits de esa época se arrastran hasta hoy en el conflicto vasco, en general, y en el caso de Navarra, en particular.

### 2.3. Navarra: objeto pero sobre todo sujeto del proceso de paz

Desde un punto de vista democrático, Navarra es un marco propio de decisión. Cualquier decisión sobre su presente y su futuro debe adoptarse en el marco navarro de decisión y aprobación. Podrá ser la misma decisión a tomar en la CAV o en el Estado, de manera concurrente y simultánea. Pero, la circunscripción necesaria y vinculante es la de Navarra. Navarra hoy es una comunidad política con conciencia de serlo. Por ello, además de ser sujeto de

decisión y tener la última palabra, sería deseable comenzar a explorar y diseñar soluciones, también en el propio marco navarro.

### 3. objetivos del proceso de paz en Navarra

Desde hace once años, todas las primaveras se celebra el «día del navarro ausente», como homenaje y fiesta dedicada a los miles de navarros y navarras de origen, que viven fuera de Navarra, normalmente por razones laborales. Viene a colación la imagen porque hay otros miles de navarros y navarras que aunque habitan en Navarra se consideran «ausentes» por sentimiento de exclusión del modelo oficial de Navarra. Todos los días del año durante toda su vida.

Se trata de la Navarra crítica, políticamente vasquista, normalmente muy dinámica en asociacionismo y activismo local, cuya manifestación más visible es la pujanza del vasquismo cultural. Es gente que mira más a Ajuria Enea que al Palacio de Navarra cuando busca referencias y liderazgo socio-político. Son aquellos y aquellas que a estas alturas les producen estupor los problemas lingüísticos y de la enseñanza en euskara y que, por ejemplo, no comprenden que en una comunidad bilingüe, tras veinte años de democracia y después de 6 gobiernos de Navarra, no haya habido ni un solo presidente, vicepresidente, portavoz, o siquiera un solo consejero vascoparlante en el Palacio de Navarra.

Sea un cuarto de la población, un tercio u otro porcentaje, lo cierto es que se trata de un sector social significativo y suficiente como para afectar a la convivencia y a la estabilidad. Es una parte de la comunidad con permanente sensación de no ser escuchada, no tenida en cuenta, en cierto modo discriminada y, desde luego, nada identificada con los símbolos políticos. En definitiva, estamos ante un divorcio social, sorda e íntimamente llevado, un déficit de legitimación del sistema de convivencia para un importante sector socio-político. No es que se sienta en la oposición de un gobierno o de una política. Es mucho más grave: se siente fuera y al margen del modelo institucional de Navarra, extraño en su tierra.

Es cierto que nuestro sistema político tiene, en líneas generales, aquellos elementos que caracterizan a los sistemas de democracia representativa de nuestro entorno: un estado de derecho en el que hay cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información y autonomía de las asociaciones. ¿Dónde está su mayor déficit y por tanto su principal oportunidad de mejora? ¿Qué aspectos de mejora detectaría una «auditoría democrática» a fondo? Precisamente, la inclusión plena y efectiva, objetiva y subjetiva, de la población que hoy se siente excluida: los «navarros ausentes».

#### 3.1. la «inclusión», el reto de la democracia en Navarra

¿Qué es la «inclusión» y en qué consiste? Es acomodar, modificar y ajustar políticamente el marco de convivencia en países divididos o de composición plural en lo político, cultural, nacional o lingüístico, con el fin de dar cabida en el sistema político a sectores excluidos o con conciencia de serlo.

No se trata de algo nuevo o excepcional. Sociedades avanzadas con larga tradición democrática y diversidad profunda lo vienen haciendo: Suiza, Bélgica, Países Bajos, Austria, recientemente Irlanda del Norte. Aunque los arreglos políticos han sido diferentes en cada país, tienen en común la superación del principio de la regla de la mayoría en cuestiones básicas mediante el establecimiento de la necesidad de mayores cotas de acuerdo, en un grado que oscila entre mayorías más cualificadas y el consenso pleno. Es lo que los politólogos denominan como «democracia consociativa».

En definitiva, la inclusión como mejora y profundización de la democracia consiste en reformar o reforzar las instituciones, las leyes y los hábitos políticos, de manera que puedan superar la prueba del tiempo, el conflicto y las crisis. Cualquier sistema de convivencia con problemas de división profunda se encuentra ante el desafío de progresar en integración social.

Desde un punto de vista dinámico de la democracia, nuevas situaciones generan nuevos derechos. En este sentido, se puede afirmar, de acuerdo a los principios contemporáneos, el derecho de todas las personas navarras - independientemente de su identidad y aspiraciones, de mayorías y minorías- a un marco de convivencia que les incluya y les tenga en cuenta. Y, en consecuencia, a que la garantía de ese derecho tenga una plasmación jurídica, política e institucional clara.

### 3.2. un nuevo contrato social y político en Navarra

Un gobierno asienta su legitimidad en la mayoría parlamentaria, pero hay cuestiones -por ejemplo, los procesos constituyentes o estatuyentes- que no dependen sólo de la mayoría. Igualmente, la regla de la mitad más uno es insuficiente para establecer el marco de convivencia en sociedades divididas o diversas en su identidad. Se necesitan consensos más amplios, unos consensos básicos. Un nuevo contrato social en Navarra significa eso precisamente: un nuevo arreglo y solución política que supere la falta de consenso sobre las cuestiones básicas de la convivencia, la identidad, el proyecto político y las relaciones con la CAV y con España. Si el contrato social actual en Navarra no es suficiente ni válido, al menos, para una parte de Navarra, ello significa que a partir del que ya existe se debe «amejorar» en la única dirección posible: perfeccionar y profundizar la democracia. Superar la división requiere conciliar derechos de las diferentes opciones socio-políticas de manera completa y equitativa.

El nuevo contrato social podría incluir, en su caso, dos elementos: reformas en las instituciones para dar cabida en el proyecto de comunidad a los sectores con sentimiento de exclusión; y nuevas fórmulas y mecanismos pactados de decisión de una hipotética revisión del status de Navarra. Dicho de otra manera, se trata de incrementar el consenso en cuanto al marco institucional, y para ello, de pactar el reglamento de previsión de posibles cambios.

A tenor de la correlación actual de fuerzas políticas, quizás un nuevo contrato social no sea muy diferente, pero sí cuente con tres importantes diferencias: primera, una cláusula de revisión pactada; segunda, puertas más

abiertas con la CAV; tercera y más importante, la firma expresa de todos los sectores sociales y políticos afectados, porque sus puntos de vista están recogidos y, en consecuencia, se sienten vinculados y comprometidos con el conjunto del contrato.

No se trata de uniformizar proyectos. Cada uno defenderá siempre el suyo. Se trata de confrontar proyectos democráticamente, es decir, sin violencia y sin límites, una vez que lo básico -las reglas del juego político- se han consensuado entre mayoría y minoría. Incluyendo el tratamiento de los conflictos, consustanciales a la convivencia en sociedad, para lo que se puede prever los medios para su transformación positiva, constructiva y no violenta.

Hay, al menos, cuatro elementos asumidos colectivamente que podrían servir de gozne común para el nuevo contrato social y político y para el reconocimiento y reconciliación de derechos en Navarra: la conciencia colectiva de navarros-as; la singularidad o hecho diferencial dentro de su respectivo marco: español o vasco; la tradición de autogobierno y un importante nivel de soberanía e instituciones propias, de manera ininterrumpida a lo largo de la historia; por último, la voluntad de no violencia y soluciones dialogadas.

### 3.3. nunca más la violencia como herramienta política

Una lectura crítica y autocrítica del pasado reciente conduce a una conclusión y a un compromiso: la violencia debe desaparecer definitivamente de la confrontación política en este país. Toda la violencia, todos los tipos de violencia, de todos los signos. Nunca más la violencia debería estar presente en la dialéctica política. Además del sufrimiento y daño profundo causado en personas, familias y sectores sociales, el fracaso radical en la convivencia que significa la violencia afecta a todo y a todos. Es una de las peores tarjetas de presentación ante la comunidad internacional. Por contra, su superación es motivo de reconocimiento y simpatía, así como una inyección de autoestima en la comunidad afectada.

4. cómo puede desarrollarse un proceso de paz en Navarra. Sus coordenadas

Quizás haya llegado la hora de hacer una proyección, de simular de qué hablamos cuando hablamos del proceso de paz en Navarra, de plantearlo en parámetros entendibles y compartibles. ¿Qué tiene de propio este proceso en Navarra? ¿Qué contenidos, cambios y consecuencias puede suponer un proceso de paz, aquí y ahora? La visualización, siquiera como hipótesis, en su globalidad y en la letra pequeña, puede servir para avanzar en el contraste y el debate, y especialmente, para delimitar el campo de trabajo y todo lo que ello significa: desvanecer miedos y sumergir y acercarse al principio de realidad.

Conviene subrayar que la motivación de cualquier cambio jurídico-político, cualquier cambio en el status de Navarra, responde a la necesidad de adecuar mejor el entramado jurídico a la voluntad popular y nunca a la presión de la fuerza. Se trata de aplicar el principio de que «sin violencia es posible hablar de todo», así como su incorporación al ordenamiento jurídico, si así se decide. Es difícilmente aceptable, desde un punto de vista democrático, introducir cambios en el ordenamiento jurídico como respuesta a la violencia: sería una distorsión y una perversión de la democracia. En cambio, es difícilmente objetable, desde el mismo punto de vista adecuar las normas para recoger mejor y hacer viable la voluntad popular de una comunidad. Es un perfeccionamiento de la propia democracia.

Se trata de explorar si el marco institucional actual, la autonomía uniprovincial de Navarra dentro el Estado español de las autonomías, con derecho reconocido constitucionalmente a incorporarse a la autonomía vasca, se puede mejorar mediante fórmulas que, profundizando en la democracia, generen mayor consenso. No es sostenible ni mucho menos deseable que a finales del siglo XX, en el contexto de la globalización y el proyecto europeo, se mantenga indefinidamente la división profunda sobre la realidad y el proyecto de una pequeña comunidad.

De cara al proceso de paz en Navarra, objeto de este trabajo, más importante que el listón concreto del nivel de autogobierno o el tipo de relaciones institucionales con la CAV, es el método de su decisión y modificación y el papel que en ello tienen las instituciones, las fuerzas políticas y la ciudadanía de Navarra. Es decir, cuáles son los procedimientos democráticos de decisión y de reflejo de la voluntad popular en el ordenamiento jurídico-político más capaces y útiles. Importa incluso más el «cómo» se decide que el «qué» se decide.

4.1. un procedimiento posible: un foro de paz con sendas mesas en Navarra y en la CAV

Cualquier procedimiento democrático que no excluya a nadie y sea flexible es interesante. En principio, dado que la CAV y Navarra son el terreno de juego y sus representantes democráticos los actores principales, parece lógico, sin descartar otras opciones, avanzar en la idea de un «Foro de paz», que en este caso podría tener, al menos, dos mesas, una en Navarra y

otra en la CAV, con algún tipo de comunicación, intercambio, coordinación e interdependencia mutua.

A modo de simulación, los presidentes de Navarra y de la CAV, en coordinación con el presidente del Gobierno español, podrían tomar la iniciativa e impulsar su puesta en marcha, su funcionamiento y desarrollo hasta el acuerdo, en sede parlamentaria o instancia paralela. De manera simultánea, armonizada o independiente, ambas mesas podrían ponerse en marcha a impulso de los máximos responsables, del mismo modo que funcionaban las mesas por la paz anteriores al escenario actual. Las formas de coordinación entre ambas mesas serían previsiblemente múltiples. Bien de manera directa y formal entre los respectivos responsables, bien de manera informal y transversal a través de los partidos que en ellas se sientan, prácticamente los mismos en ambas comunidades, con la excepción de UA y CDN, presentes solo en una comunidad.

Respecto a la intervención de Iparralde (y de la VI Merindad, la Baja Navarra) en este proceso, y debido a su singularidad, lo deseable y necesario para ser efectiva, sería el establecimiento y actuación de su interlocución política, con una dinámica propia y una relación con la CAV y Navarra acorde con la voluntad mutua y concurrente.

Por último, una sociedad activa, informada, movilizadora y participativa como la nuestra debería mantener algún tipo de participación en el proceso. Merece una oportunidad durante la construcción del futuro, no sólo al final, después de la demostración reiterada de su compromiso con la no violencia y el diálogo, la fuerza de sus planteamientos y su influencia en los avances conseguidos. Sería de gran utilidad la motivación e impulso de fórmulas de participación ciudadana en este proceso desde las instituciones públicas, especialmente ayuntamientos (ver publicación monográfica de elkarri «la contribución municipal y local en la construcción de la paz»), Parlamento y Gobierno de Navarra. El esquema habitual de planes urbanísticos o de infraestructuras de «anteproyecto, exposición pública, recogida de alegaciones y proyecto» podría servir grosso modo también para la construcción de la paz. Igualmente, la audiencia reglada de aquellos agentes sociales que consideran tener algo que aportar.

#### 4.2. activar soportes jurídicos que ya existen

Al final, los acuerdos políticos democráticos son ley. Y en un proceso de este tipo el dinamismo creativo puede generar nuevos instrumentos jurídicos. En todo caso, no es casualidad sino indicador de un profundo desacuerdo todavía no resuelto de manera estable, el hecho de que ya existan varias puertas abiertas al cambio dentro del entramado jurídico actual.

Sobre la incorporación de Navarra a la Comunidad Vasca disponemos de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, la Disposición Adicional Segunda del Amejoramiento, y el artículo 2 y 47.2 del Estatuto de Gernika. Sobre los acuerdos de colaboración y cooperación, específicamente entre ambas comunidades: los artículos 70.2 y 70.3 del Amejoramiento y 22.2 del Estatuto de Gernika. En tercer lugar, están las Disposiciones Adicionales

Primera de la Constitución, artículo 2 y Disposición Primera del Amejoramiento y la Disposición Unica del Estatuto de Gernika, como cláusula de reserva de derechos para los territorios forales, es decir, sólo y expresamente, Navarra y la CAV.

Por diferentes razones, ninguna de ellas ha llegado a ponerse en práctica efectivamente desde la Transición de cara al tema que nos ocupa. Son herramientas jurídicas que no han llegado a activarse. Quizás la de mayor virtualidad y versatilidad sea la de los derechos históricos por varias razones. Aborda simultáneamente las cuestiones de la soberanía y la territorialidad. Por su carácter de soporte jurídico tanto histórico como vigente en cuestiones claves (fiscalidad, status autonómico de Navarra, legitimación de determinadas competencias específicas) se le puede suponer una viabilidad y solvencia tan efectiva o mayor que a otras vías. Su naturaleza de pacto se ajusta especialmente al momento histórico que vivimos. Su actualización pacificadora al siglo XXI (como lo fue en el siglo XIX, tras las guerras carlistas) podría consistir en introducir en esa tradición de pacto, la voz y la palabra de la ciudadanía, a través de la capacidad de consultar a la población, una característica propia de las democracias consolidadas de nuestra época.

Mientras el debate se centra en lo preliminar y básico (en qué consiste el proceso de paz, si Navarra participa y cómo, etc...) y en lo procedimental, quizás sea demasiado pronto para adelantar escenarios de acuerdo, o puntos de llegada hipotéticos. En todo caso, se puede afirmar cuál es el mínimo común denominador de cualquier solución: dar en último término la palabra a la población de Navarra y que ello tenga su correspondiente reflejo en el ordenamiento jurídico. A ese punto se puede llegar a través de la aplicación y desarrollo de uno o varios de los instrumentos citados en este apartado, de nuevos que deriven de ellos, o incluso de otros que la propia dialéctica política pueda ofrecer.

#### 4.3. ampliar el consenso sobre la soberanía

En realidad, tampoco es algo nuevo. Históricamente, Navarra ha sostenido una relación de tensión, confrontación y negociación con el Estado en torno a su soberanía. No siempre ha sido pacífica esta relación: ha habido guerras y la violencia ha estado muy presente en diferentes pasajes. Esta cuestión controvertida también ha tenido una dimensión interna. Los sucesivos pactos en torno a los fueros nos muestran una historia de ciclos de conflicto, negociación y acuerdo. Se puede considerar que el celo por el autogobierno es una característica de la idiosincrasia colectiva navarra bastante compartida.

Esta tradición de conflicto y negociación, por otra parte intrínseca a un sistema democrático, encuentra hoy unas mejores condiciones estructurales para su transformación y superación positiva: el proyecto europeo y la globalización han desdramatizado las fronteras y replanteado la soberanía de los estado-nación clásicos, y de rebote, de las naciones sin estado. En esa tendencia cobra cada vez más sentido el marco natural de convivencia y la identificación de la ciudadanía con ese entorno cercano. Además, los

procedimientos democráticos de decisión y de adecuación normativa de la voluntad popular han avanzado considerablemente.

Siquiera como hipótesis, ¿no es posible compartir el marco de soberanía de Navarra por tramos históricos? Igual que el convenio económico (concierto en la terminología de la CAV) se pacta para un período concreto, o incluso, igual que la Unión Europea establece sus plazos de convergencia, el pacto sobre la soberanía de una comunidad autónoma foral del Estado español es algo dinámico que se puede pactar a unos años vista, volver a revisar y volver pactar bidireccionalmente: internamente, entre las fuerzas políticas y la propia sociedad; y externamente con el Estado. Nada es tabú en un sistema democrático. Nada está cerrado por siempre si hay una demanda clara de cambio. Tampoco la posibilidad de establecer nuevas relaciones o formas de asociación con el Estado, especialmente si es por cauces democráticos y tiene como fin ampliar el consenso.

#### 4.4. de la «territorialidad» a la libre asociación para una vecindad cooperativa

La «territorialidad» de Euskal Herria o las relaciones políticas entre los territorios de Navarra, la Comunidad Autónoma Vasca e Iparralde constituye una dimensión del conflicto político vasco. Es una descripción del problema, con manifestaciones diferentes en Navarra y en la CAV. Aunque nunca se haya contrastado expresamente con la población, seguramente la mayoría de la CAV vería con buenos ojos a Navarra dentro del mismo proyecto político, y seguramente la mayoría de Navarra no.

La «territorialidad» enuncia un problema de falta de consenso suficiente en cuanto a la configuración política e institucional. Ahora bien, de cara al proceso de paz interesa centrarse en las soluciones. Y mirar al futuro más que al pasado. Detectar y potenciar aquello que une, aparcando lo que divide. La «territorialidad de Euskal Herria» ha sido motivo de confrontación en Navarra. Su superación debería plantarse en términos asumibles para todos.

Desde un punto de vista democrático, tan legítima es la Euskal Herria unida e independiente como la separación en marcos políticos que solo compartan su común pertenencia al Estado español y al proyecto europeo. Todo depende de la voluntad popular en cada momento. En la época actual de globalización y en un sistema democrático, las personas, las empresas y las organizaciones circulan libremente y establecen los flujos, comunicaciones y alianzas que consideran oportunos, con el vecino y con el habitante de las antípodas. Las fronteras son cada vez más virtuales que reales. La interdependencia es la característica de las sociedades modernas. Los sujetos de decisión son las personas y las comunidades, no los territorios o los mapas.

Lo que se trata a nuestros efectos es de ver si en el ámbito institucional como reflejo máximo del contrato social y en el entramado jurídico-político, como reglamento de convivencia, se establece algún tipo de asociación entre dos realidades sociales y políticas que presentan historias paralelas, en muchas ocasiones entrelazadas, con encuentros y

desencuentros, con vínculos de carácter histórico, cultural, lingüístico, fiscal, de autogobierno y derechos históricos reconocidos en la Constitución, y también con discrepancias en cuanto al modelo político socialmente mayoritario.

En una comunidad dividida en este aspecto como es la navarra, y de cara a las soluciones, parece más viable y útil posicionarse a favor de fórmulas más sutiles y elaboradas que la obligación de optar entre la dicotomía extrema: Navarra sola o Navarra dentro de la CAV; compartir el mismo proyecto o darse totalmente la espalda. Entre la absoluta separación institucional actual y la conformación de una misma unidad política puede haber un abanico infinito de posibilidades intermedias de acercamiento. Es perfectamente posible establecer concertaciones e instituciones de carácter consultivo, armonizador y coordinador, de acuerdo a los intereses y a la voluntad política respectiva.

En este sentido, quizás convenga ir concretando y sustituyendo el concepto de «territorialidad de Euskal Herria» por propuestas concretas de asociación voluntaria para una vecindad cooperativa, de manera que se supere el impasse actual y se desdramatice y serene un debate colapsado. En el futuro, al «principio de territorialidad» le podría suceder un enfoque nuevo, más compartible y constructivo: el «principio de libre mancomunidad», es decir, la asociación de fuerzas, proyectos o instituciones para fines comunes que tenga como misión el ejercicio conjunto de las competencias respectivas, de acuerdo a objetivos de interés compartido. Este concepto está en práctica ya en el ámbito personal y social. Solo le falta un nivel de reconocimiento institucional.

La concepción de esta idea de libre mancomunidad, lógicamente, debería ser dinámica, es decir, que evolucionara según la voluntad política y social, en sentido progresivo o regresivo. La convicción de este trabajo es que la mayoría de la sociedad navarra se encuadra en esta línea posibilista y de encuentro. Es partidaria de un acuerdo institucional entre Navarra y la CAV para una relación permanente, que respete la soberanía de Navarra y, además, lo quiere decidir en consulta popular directa y expresa en Navarra. El propio entramado jurídico actual, tal como se ve en el punto 4.2. contiene varias «perchas jurídicas» para soportar cambios o incluso para derivar en nuevas herramientas jurídicas facilitadoras.

#### 4.5. la consulta popular como horizonte de validación democrática y broche del proceso

Por necesidad democrática, primero, y por conveniencia cívica, después, un proceso de este tipo debe tener una culminación en un acto masivo de participación y posicionamiento social sobre los resultados del Foro de paz. La ciudadanía tiene el derecho, y en cierto modo el compromiso, de decir la última palabra. Sin abusar del recurso a la consulta, parece más que justificado apelar a la ciudadanía para dictaminar y emitir el visto bueno o rechazo a los contenidos de los acuerdos alcanzados entre fuerzas políticas. Es el acto determinante y normativo de participación social y de convalidación democrática del proceso. Pero también algo más. Simbólicamente es el hito y puente entre dos épocas de la convivencia de una

comunidad: de la vieja y problemática a la nueva y esperanzadora. En cierto modo, también tiene un carácter de ceremonia de reparación de lo reparable del pasado.