

**Ignacio
Sánchez-
Cuenca**

**La
confusión
nacional**

**La democracia
española
ante la crisis
catalana**



IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha sido profesor en las universidades de Salamanca, Pompeu Fabra y Complutense, así como profesor visitante en la Universidad de Yale. Es autor de numerosos libros y artículos académicos sobre violencia política, teoría de la democracia, política comparada y política española. Sus últimos libros son *La superioridad moral de la izquierda* (CTXT-Lengua de Trapo, 2018), *La desfachatez intelectual* (Los Libros de la Catarata, 2015), *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia* (Alianza, 2014) y *La impotencia democrática. Sobre la crisis política española* (Los Libros de la Catarata, 2014). Es colaborador habitual del periódico digital *infoLibre* y de la revista digital *CTXT*.

Ignacio Sánchez-Cuenca

La confusión nacional

LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS CATALANA



DISEÑO DE CUBIERTA: PABLO NANCLARES

© IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA, 2018

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2018
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA CONFUSIÓN NACIONAL.
LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS CATALANA

ISBN: 978-84-9097-425-4
E-ISBN: 978-84-9097-447-6
DEPÓSITO LEGAL: M-6.461-2018
IBIC: 1DSEJ/JPHF/KCP

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

INTRODUCCIÓN
UNA DECEPCIÓN DEMOCRÁTICA

LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA ANTE EL ESPEJO

Este libro tiene un mensaje que puede resultar incómodo: la democracia española no ha estado a la altura de las circunstancias en la cuestión catalana, especialmente durante la crisis del otoño de 2017, aunque los problemas venían de tiempo atrás. Los errores que haya cometido el independentismo catalán, que a mi entender son muchos y graves, no pueden nublar el juicio con respecto a nuestro propio sistema democrático, que, según intentaré argumentar, ha mostrado serias deficiencias.

A medida que se desarrollaba la crisis catalana, se ha ido activando un nacionalismo español cuya manifestación más visible y superficial ha sido la proliferación de Banderas españolas en los balcones y cuya consecuencia política más importante ha sido la justificación de las reacciones represivas e intransigentes del Estado. El discurso principal de este nacionalismo es el siguiente: frente a la política identitaria de los independentistas que quieren romper España, se erige una sociedad española abierta y democrática, un Estado español con siglos de antigüedad que cuenta con instituciones que garantizan las libertades, los derechos fundamentales y la igualdad política. Mientras que el nacionalismo catalán, según este punto de vista, es excluyente, va

contra el curso de la historia y pretende establecer nuevas fronteras que separen, España ha apostado por la integración supranacional, por unirse con otros pueblos europeos.

Por desgracia, un análisis frío y desapasionado de lo sucedido nos conduce a un diagnóstico considerablemente más sobrio (y sombrío). En una democracia madura, en la que los principios de tolerancia y consentimiento estén bien asentados, las fuerzas políticas y las instituciones del Estado habrían logrado algún tipo de acuerdo, evitando de este modo el enfrentamiento, la imposición y la deslegitimación mutua. El conflicto catalán, por motivos muy diversos, ha ido intensificándose a lo largo de los últimos diez años, encontrando en el Estado y la sociedad española unas veces la indiferencia y otras el cerrilismo, y ha terminado explotando y produciendo la peor crisis constitucional de nuestra historia reciente. El resultado está a la vista: represión policial en la jornada de votación del 1 de octubre; una parte del Gobierno catalán en la cárcel, otra huida en Bélgica; dos líderes de asociaciones civiles presos; centenares de alcaldes investigados por su implicación en el 1-O; varias decenas de causas judiciales en marcha, y la autonomía catalana intervenida por el Gobierno central. Es legítimo pensar que había formas de resolver la crisis más respetuosas con el ideal democrático. Incluso si la razón estaba en contra de los independentistas, en una democracia más profunda los conflictos se superan de otra manera.

No se trata solamente de los resultados finales de la crisis constitucional. Si pensamos en términos algo más generales, hay base para afirmar que se ha judicializado en exceso lo que era un problema fundamentalmente político. Los jueces han adquirido un protagonismo desmedido ante la

falta de iniciativa del Gobierno y los partidos políticos. Algunas de las decisiones judiciales solo son explicables teniendo en cuenta la combinación de conservadurismo ideológico de la judicatura española y un clima de opinión exaltado e intransigente, en buena medida azuzado por los principales medios de comunicación, que han actuado con una beligerancia exagerada, haciendo periodismo de trincheras en lugar de informar y analizar con un mínimo de imparcialidad. El Tribunal Constitucional, por lo demás, ha mantenido una posición muy rígida en el tema nacional, casi dogmática, contribuyendo decisivamente a tensar y polarizar el debate político.

Por si todo lo anterior no fuera suficiente, debe llamarse la atención sobre un asunto de extrema gravedad que ha pasado demasiado desapercibido fuera de Cataluña durante los años del *procés*. El Gobierno de Mariano Rajoy, en lugar de negociar con las autoridades catalanas y buscar una solución mutuamente aceptable, optó por promover una "guerra sucia" de baja intensidad, creando un operativo policial en la sombra para sacar, con cargo a los fondos reservados y sin ningún tipo de control judicial, los trapos sucios de los dirigentes independentistas. En un Estado de derecho sólido, este tipo de maniobras, en los bordes mismos de la legalidad e inaceptables en cualquier caso desde un punto de vista democrático, habrían acabado en un fenomenal escándalo con dimisiones incluidas y quién sabe si también con elecciones anticipadas. Que este asunto no haya merecido una mayor atención revela las limitaciones de nuestra esfera pública y un preocupante grado de impunidad política.

Me gustaría aclarar que el análisis crítico de la democra-

cia española no supone en absoluto la condonación de los abusos y errores cometidos por autoridades y representantes del pueblo catalán. Como he tenido oportunidad de escribir en otras ocasiones, creo que el movimiento independentista desarrolló un discurso irreprochablemente democrático hasta las elecciones autonómicas de 2015, que planteó como plebiscitarias. Los partidos favorables a la independencia obtuvieron una ajustada mayoría absoluta de escaños y menos del 50 por ciento de los votos emitidos. A pesar de un nivel de apoyo limitado (aunque indudablemente importante), los independentistas optaron por la vía unilateral, agotando con ello tanto el crédito democrático que habían acumulado hasta ese momento como la simpatía internacional que su causa despertaba. Me parece, por tanto, que el independentismo ha actuado de forma irresponsable, desobedeciendo la ley sin tener suficientes razones ni apoyos para ello. Que el Estado español no haya sabido reaccionar a las demandas catalanas no da carta blanca a los independentistas en su lucha por conseguir una República propia.

Habrá quien piense, no obstante, que los dirigentes independentistas han tenido un comportamiento tan desleal con el orden constitucional español que no cabía otra salida, y que el "desafío" solo podía responderse en la manera en que se ha hecho. En este libro intento mostrar que las cosas se podían haber resuelto de otro modo y que debemos tener niveles de exigencia democrática más elevados. Pero para llegar ahí es preciso desbrozar antes el camino. Hay mucha maleza ideológica y conceptual que dificulta el tránsito hacia una práctica democrática más tolerante e inclusiva en España. El resurgir del nacionalismo español ha

endurecido mucho el discurso. Y ha encontrado un infatigable aliado en el nacionalismo catalán. Juntos han llevado la descalificación mutua a unos niveles inaceptables.

Muchos nacionalistas españoles han considerado que, más que una crisis constitucional, lo que se ha vivido en Cataluña es un golpe de Estado antidemocrático, mientras que muchos nacionalistas catalanes niegan legitimidad al sistema democrático español, alegando que no es sino una forma de franquismo embozado. Ambas acusaciones, me parece, son injustas, erróneas y contraproducentes. Ni los independentistas han intentado tomar el poder mediante violencia o amenaza de la misma, como ocurre en todo golpe, ni las autoridades españolas han suspendido las reglas de la democracia. Que la descalificación mutua haya llegado tan lejos es un síntoma inequívoco del desbordamiento emocional que se ha vivido en la esfera pública a propósito de este asunto.

La tesis principal que voy a desarrollar en este libro establece que los fallos de la democracia española no proceden de nuestro sistema institucional, que es perfectible, como todos, pero también homologable al de las mejores democracias liberales. Tenemos un sistema legislativo, un sistema de gobierno, un sistema electoral y una Constitución que no son tan distintos de los de otras democracias con sistemas parlamentarios. En la cuestión territorial sí hay algunas peculiaridades, pues España funciona en muchos asuntos como un país federal aunque no acaba de adoptar plenamente reglas federales: las comunidades autónomas tienen un papel menor en la conformación de las leyes, no hay mecanismos suficientemente institucionalizados de negociación entre Gobierno central y gobiernos autonómicos

y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas está por debajo de lo que suele observarse en los sistemas federales. Hecha esta salvedad, no cabe identificar en la estructura institucional del Estado anomalías graves.

Donde se encuentran los problemas más serios de la democracia es en la práctica democrática, en el modo en el que la política se ejerce traicionando en ocasiones valores básicos de la democracia. Esta tesis es deudora de las investigaciones de Robert Fishman, quien, a través de una comparación sistemática y minuciosa de España y Portugal, ha mostrado que la práctica democrática española es, en general, poco inclusiva¹.

Hay dos elementos clave de la práctica democrática española que son manifiestamente mejorables. Por un lado, se ha extendido una confusión preocupante sobre el significado del nacionalismo y su relación con la democracia. De ahí el título de este libro. Creo que algunos de los principales fallos de nuestra democracia se producen cuando se afronta el conflicto nacional. Dicho conflicto saca lo peor de la sociedad española. Desde finales de los años noventa del siglo pasado se ha configurado un espíritu de opinión en el que las reivindicaciones nacionales se entienden como desafíos o amenazas a la democracia española. En la esfera pública, el nacionalismo se presenta con excesiva frecuencia como un movimiento político incompatible con las reglas de una sociedad abierta y democrática. En la formación de esta visión del nacionalismo ha desempeñado un papel esencial un grupo influyente de intelectuales. En un libro anterior, *La desfachatez intelectual*, traté esta cuestión con cierto detenimiento². Las posiciones radicales e intransigentes que se adoptan sobre el nacionalismo en la

política española han dificultado enormemente una aproximación desde parámetros democráticos a los conflictos territoriales e identitarios. Tanto en la Transición como en los veinte primeros años de democracia hubo una actitud más dialogante, pero desde entonces hemos sido testigos de una regresión. Si se hubiera preservado el espíritu pactista de la Transición, la crisis catalana no se habría desarrollado de la manera en que lo hizo durante el periodo 2012-2017.

Por otro lado, ha habido desde el inicio de nuestra democracia una forma estrecha de entender el principio democrático: en no pocas ocasiones la democracia se ha definido en el debate político como cumplimiento de la legalidad, confundándose democracia con Estado de derecho. La legalidad, no hace mucha falta recordarlo, es un elemento esencial de las democracias liberales. Sin embargo, resulta empobrecedor reducir la democracia al cumplimiento de las reglas. La democracia es también un ideal de autogobierno colectivo en virtud del cual consideramos que las decisiones políticas deberían basarse en las preferencias de los ciudadanos. El conflicto nacional suele provocar una tensión entre el principio de legalidad o principio constitucional y el principio democrático. En democracias más profundas que la nuestra, dicho conflicto se intenta resolver buscando un equilibrio entre ambos. En España, en cambio, esa reconciliación se ha decretado imposible e indeseable, de modo que el conflicto tiende a resolverse mediante la imposición del principio constitucional y la minusvaloración del principio democrático. No voy a argumentar que haya de primar incondicionalmente este último, pero sí pretendo convencer al lector de que todos ganaríamos como país si se lograra una mejor conciliación entre ambos

principios. Dicha conciliación facilitaría un espíritu más tolerante y pactista.

En contraste con lo que ha sido la opinión dominante en España, defiende que una democracia madura debe ser capaz de procesar una demanda difícil e incómoda como es la secesión de un territorio. La demanda, en sí misma, no es ilegítima y merece la atención de la sociedad y sus representantes. No basta una respuesta meramente procedimental, en la que la mayoría se limite a hacer valer su peso numérico, pues lo que el grupo secesionista reclama es justamente no tener que tomar decisiones con dicha mayoría. La teoría de la democracia no ofrece un manual de instrucciones para operar en una situación tan compleja. Con todo, dicha teoría puede servir de inspiración para pensar en formas de satisfacer todos los intereses en juego mediante acuerdos amplios e integradores.

BLINDAR LA DEMOCRACIA CON LA LEYENDA NEGRA

Las imágenes de la policía cargando en el pretendido referéndum del 1 de octubre dieron la vuelta al mundo. Los observadores extranjeros no entendieron que una acción pacífica y sin consecuencias jurídicas de ningún tipo fuera reprimida mediante el uso de la fuerza. El Estado, ciertamente, podía intentar evitar que el referéndum ilegal se llevara a cabo, pero los ciudadanos que querían participar introduciendo su papeleta en la urna no estaban incumpliendo la ley ni creaban un problema de orden público y por tanto no eran merecedores de los golpes que la policía repartió de manera tan arbitraria como inútil.

Aquel día la imagen internacional de España se resintió.

Fuera de nuestras fronteras no se entendió que se llegara a un enfrentamiento tan enconado sin haber probado antes vías de negociación. Se reclamó diálogo y entendimiento. El Gobierno de Mariano Rajoy se había caracterizado hasta el momento por no realizar acercamiento alguno en la cuestión catalana. No había propuesto vías de solución ni había intentado reconducir la situación desde que llegó al poder a finales de 2011.

Hubo críticas a la actuación de la policía por parte de políticos como Jeremy Corbyn, Martin Schutz, Charles Michel (el primer ministro belga), el liberal Guy Verhofstadt (ex primer ministro belga y presidente del grupo liberal en el Parlamento Europeo) y otros muchos: todos ellos apelaban a una salida dialogada que evitara la violencia. El portavoz de la Comisión Europea, Margaritis Schinas, declaró por su parte que “la violencia nunca puede ser una solución en política”.

El rechazo a la represión estatal no era incompatible con la crítica a las pretensiones de Carles Puigdemont. En un artículo en *The Economist* se comentaba el error que suponía que el Gobierno catalán avanzara hacia la independencia con un nivel de apoyo tan pequeño, pero a la vez se empleaba un lenguaje duro y condenatorio para con las autoridades españolas y se reclamaba tanto negociación como un referéndum similar al que se celebró en Escocia³. El artículo, para justificar su toma de posición, recurría al principio clásico: *Democracy rests on the consent of the governed* (la democracia se basa en el consentimiento de los gobernados).

Hubo muchos otros artículos en la misma línea en la prensa internacional, tanto en la conservadora como en la

liberal. Se podía haber aprovechado todo ese material para abrir un debate en España sobre la manera en que debía responderse a las demandas independentistas de las instituciones catalanas. Sin embargo, se dejó pasar la oportunidad, pues el orgullo herido español salió a relucir una vez más. Algunos de nuestros intelectuales y analistas volvieron al clásico “no nos entienden” que tanto juego dio en la época franquista, cuando las decisiones del régimen provocaban indignación en el resto del mundo.

Los periodistas e intelectuales más castizos y derechistas no se inmutaron apenas, pues les trae sin cuidado lo que se piense más allá de nuestras fronteras. En cambio, los liberales cosmopolitas se sintieron en la obligación de responder, pero no haciéndose cargo de las acusaciones y proporcionando respuestas a las mismas, sino recuperando un fatigoso rechazo a las críticas procedentes del extranjero. Las páginas de *El País* fueron un curioso muestrario. Resulta interesante examinar la línea de este periódico, pues así como los otros medios en papel han mantenido la postura habitual, durante la crisis catalana *El País* se ha hecho indistinguible de sus competidores, sumándose con entusiasmo a la intolerancia carpetovetónica.

El “no nos entienden” apareció por primera vez en un artículo de Antonio Muñoz Molina, que desviaba las críticas a la reacción del Estado atribuyéndolas a una percepción extendida en el extranjero de que España no ha conseguido librarse de la pesada herencia franquista. Para “verificar” esta imagen distorsionada de los extranjeros, el autor narraba una anécdota que no creo que sea generalizable: la de una profesora alemana que, víctima de la propaganda del nacionalismo catalán, se había tragado la especie de