

La mesa oculta de negociación en la reforma del estatuto de Gernika

Guadalupe Martínez Fuentes (UGR)

Extracto

El liderazgo político puede entenderse como un proceso relacional de influencia entre el líder y la comunidad política, sujeto al cambio y enmarcado en un contexto complejo de intereses en contradicción. En esta dinámica, el valor democrático del líder reside en su función representativa y negociadora para la regulación del conflicto político y el logro de modelos de integración de intereses enfrentados. Bajo estas premisas del liderazgo político en democracia, se presenta un estudio que revisa la oportunidad de progresión del modelo de integración autonómico en España.

Palabras clave

Liderazgo político, negociación, conflicto político, Estatuto de Autonomía, relaciones institucionales entre los gobiernos autonómicos y central, País Vasco.

1. Liderazgo político y conflicto político en Democracia.

Tras las teorías de Weber, Michels y Schmitt, en las últimas décadas del S. XX la teoría política europea tendrá que replantear la relación entre las instituciones políticas representativas y el poder político personal. A partir de la noción moderna de “persona representante” (Novarro, 2000), esta relación se resolverá en la figura del liderazgo político, que recuperará su valor democrático con la institucionalización de su función representativa. Este carácter institucional definiría las funciones del líder, su predominio, su conservación y las limitaciones y condiciones de fluctuación de su poder (Newmann, 1980). Desde esta óptica, el líder político asumirá legítimamente la función de trazar el rumbo a seguir de la comunidad política que lidera en tiempos de cambio (Tucker, 1995), adquiriendo un papel principal en procesos políticos conflictivos atravesados por reacciones contrarias de normas y expectativas, estructuras y grupos (Couto, 2001).

Como Wolin (1993) sostiene, la actividad política en situaciones de conflicto y de rivalidad, requiere del empleo de técnicas específicas de gobierno, como el acuerdo y la conciliación, así como marcos y espacios generalizadamente aceptados que hagan posible estas prácticas de transacción. Será precisamente en el Estado, con sus leyes, instituciones, sus representantes, y sus significados y símbolos identitarios, donde se localicen tales espacios y marcos (Fernández Navarro, 2004). De ahí que este conjunto de técnicas y mecanismos compartidos de resolución de desacuerdos en el Estado cobra sentido sólo a partir de la existencia de la comunidad política y su inherente conflicto unidad / diversidad.

No obstante, el Estado, sus leyes, sus instituciones, sus representantes y sus simbologías no son sólo marco de solución de conflictos, sino que pueden ser también el origen de los mismos. Una de las principales dinámicas políticas de conflicto en las sociedades democráticas surge del modelo de integración del Estado, entendido como la yuxtaposición de grupos con conciencia nacional diferenciada y poder político desigual en el mismo Estado (De la Encina y Pérez Onraita, 2004). En la tensión nacionalista de los Estados plurinacionales, las conciencias nacionales enfrentadas se organizan en partidos políticos que difieren en sus objetivos, medios y estrategias, representando distintas propuestas de regulación del conflicto. En este sentido, el desarrollo modelo del Estado respondería así a un escenario complejo de acuerdos y equilibrios pactados por líderes políticos representantes de identidades e intereses territoriales en contradicción organizados en partidos políticos.

De aquí que el comportamiento del liderazgo político representativo aparezca como una de las claves de la regularización del conflicto nacionalista en el Estado. Esto es, el devenir del conflicto y la progresión o bloqueo del modelo de integración del Estado se verán influenciados ampliamente por la *capacidad* de diagnóstico, negociación y decisión estratégica de los líderes políticos implicados, así como por sus *prioridades* en la consecución de sus objetivos (Muller y Strom, 1999).

Este planteamiento sirve como marco de reflexión sobre la experiencia española de conflicto nacionalista vasco. En el modelo de integración autonómico, el conflicto y el desarrollo de su regularización se institucionalizan a través del Estatuto de Autonomía Vasco. Este se configura como el instrumento para avanzar de forma sucesiva en el incremento del autogobierno y en la recuperación de los derechos históricos vascos a través del procedimiento de reforma estatutaria (Tornos Mas, 2003). Para ello se establecen como condiciones el acuerdo del Congreso de los Diputados y la sujeción a los límites materiales que impone el texto constitucional. Es en fin el Estatuto el que ubica la mesa de negociación, establece quiénes son las instituciones llamadas a sentarse en ella, determina las condiciones para la presentación de las ofertas y contraofertas y obliga a las partes al cumplimiento de los

compromisos alcanzados en caso de acuerdo. En consecuencia, el progreso de la institucionalización del conflicto político por la distribución territorial del poder en España es tan flexible como el modelo elegido para su regularización. En esta medida, el modelo autonómico logra la institucionalización de los cauces de expresión y desarrollo del nacionalismo, si bien permite que su conflictividad potencial continúe nutriéndose de los mecanismos previstos para su negociación entre los diferentes líderes políticos.

Desde esta óptica, las dinámicas políticas que atravesaron la propuesta de reforma del Estatuto de Gernika a finales del pasado año y principios del presente, trascendieron el modelo de regularización del conflicto nacionalista previsto institucionalmente. La particularidad del desarrollo de dicho proceso centra la atención del presente trabajo. Con un enfoque neo-institucionalista focalizado en la actuación estratégica del Lehendakari y del Presidente del Gobierno, el modelo analítico propuesto desglosa las tres dinámicas políticas que atravesaron el proceso de reforma del Estatuto vasco: *la inter-parlamentarización del conflicto* (un primer movimiento de traslación de la confrontación parlamentaria vasca al escenario parlamentario estatal, de acuerdo al procedimiento previsto en el Estatuto); *la inter-gubernamentalización del conflicto* (con carácter extra-estatutario, se plantea la interacción entre los representantes políticos de las instituciones de Gobierno vasco y estatal); y *la electoralización del conflicto* (transgrediendo las condiciones del modelo de negociación, los líderes políticos hacen prevalecer sus roles organizacional e individual ante su rol institucional). Con ayuda de un modelo formal se explicitarán los factores que determinaron los cursos de acción seguidos por los líderes políticos en el trascurso de este proceso.

2. Dinámicas políticas en torno a la *Propuesta Política para la Convivencia*.

El seguimiento de la opción estatutaria para el incremento de las cotas de autogobierno vasco forma parte del debate político en Euskadi desde 1990. El 15 de febrero de ese año, en el Acuerdo del Parlamento Vasco se ponía de manifiesto que la estrategia estatutaria y la profundización en el autogobierno a través del pleno y leal desarrollo de todos y cada uno de los contenidos del Estatuto, representaban el marco válido para la resolución progresiva de los problemas de la sociedad vasca, así como para avanzar en la construcción nacional de Euskadi (Tornos Mas, 2003).

Sin embargo, en septiembre de 1998, el Acuerdo de Lizarra- Garazi llamaba a un ensayo metodológico de construcción de una nueva legitimidad política articulada en torno a los principios de soberanismo y territorialidad. La defensa o contestación a esta nueva legitimidad imprimiría en la campaña de las elecciones autonómicas de 1998 el carácter de una contestación estatal, devolviendo el conflicto político al enfrentamiento España- Euskadi. Bajo la Lehendakaritz de Juan José Ibarretxe, este frentismo vetaría la posibilidad de acuerdo entre el PNV y el PSE-EE para la formación del Gobierno vasco, así como de los equipos de gobierno de las diputaciones forales y principales ayuntamientos tras las elecciones locales de 1999. Con un Gobierno débil ante la quiebra de los doce años de la tradición coalicional con el PSE-EE y el bloqueo de toda relación institucional con el PP, Ibarretxe tendría que convocar elecciones autonómicas anticipadas para el 2001.

En un ambiente de radicalización de bloques nacionalista y no nacionalista, alimentado por la confrontación entre PNV y PP, el resultado de las elecciones favorecía la articulación de un Gobierno vasco PNV-EA- EB. Será en este momento cuando se retome la Declaración del 15 de febrero de 1990 y su apuesta por la vía estatutaria. El 12 de julio del 2002, el Parlamento Vasco aprueba el Dictamen elaborado por la Comisión Espacial de Autogobierno, resolviendo actualizar y potenciar el pacto estatutario, acordando en su punto tercero: “Desde el liderazgo de las instituciones representativas del pueblo vasco, como referentes promotores y articuladores, iniciar la elaboración y el desarrollo del conjunto de propuestas recogidas en esta resolución para su materialización y articulación en un nuevo Proyecto o Proyectos de ordenamiento jurídico”. Éste se convertiría en el precedente inmediato de la *propuesta política para la convivencia en Euskadi* del Lehendakari Ibarretxe, presentada el 27 de septiembre del 2002 (Lasagabaster, 2003). En ésta se reiteraría la voluntad de seguir avanzando en el autogobierno de Euskadi por la vía de la reforma estatutaria, a la vez que se reivindicaría la construcción de la nueva legitimidad política concretada ya en las nociones políticas de libre asociación, soberanía compartida y Estado plurinacional (Requejo, 2003).

Cuando el proyecto de Ibarretxe fuera aprobado por el Gobierno vasco en octubre del 2003, con la vocación de tramitarse como reforma del Estatuto de Gernika, el Gobierno estatal del PP reaccionaría planteando su impugnación ante el TC por la vía del art. 162.1 de la Constitución y reformando el Código Penal para castigar la convocatoria ilegal de referendos. La inadmisión por parte del TC del recurso gubernamental y la soledad parlamentaria con la que el PP introducía los art. 506 bis, 521 bis y 576 bis en el Código Penal, alimentarían la victimización del Gobierno vasco ante el Gobierno de la Nación.

Mientras, el proyecto del Lehendakari se convertía en iniciativa parlamentara con una consabida escasez de viabilidad jurídico-política. La aritmética parlamentaria anunciaba un futurible bloqueo del proyecto, en cuanto a

que se esperaba su rechazo tanto por parte de los partidos constitucionalistas como por SA. La ausencia de la mayoría absoluta necesaria para la aprobación de la iniciativa, según recoge el art. 46 del Estatuto, alumbraría previsiblemente una crisis política con efectos que el PNV podría rentabilizar disolviendo el Parlamento y anticipando la celebración de las elecciones autonómicas (Solozabal, 2003 y 2004; Aguirraezkuenaga, 2003). Sin embargo, el escenario estratégico previsto se transformaría y se acelerarían los tiempos políticos de oportunidad para la progresión institucional del conflicto político nacionalista.

- Dinámica 1: La inter-parlamentarización del conflicto.

El 30 de diciembre del 2004 en el Parlamento de Vitoria, el voto positivo de tres parlamentarios de SA a la iniciativa parlamentaria del Gobierno vasco abría la posibilidad de acelerar el proceso de reforma del Estatuto de Gernika. Con 39 votos a favor y 35 en contra, la iniciativa podía legitimarse democráticamente con la cobertura de los trámites previstos en el art. 46 del Estatuto. Los portavoces de Batasuna, Fernando Barrena y Xabi Larralde, justificarían esta actuación en el logro de dos objetivos. Por una parte, la quiebra de la intención de pacto bilateral de Ibarretxe con el Gobierno del Estado. Por otra, el desmantelamiento de la estrategia electoralista del PNV, dirigida a captar el voto de la izquierda abertzale una vez SA no pudiera presentarse a los próximos comicios autonómicos en virtud de la Ley Orgánica 6/ 2002 de Partidos Políticos. Ante esta situación, Ibarretxe decidiría aceptar los votos parlamentarios de SA comprometiendo su promesa de garantizar, al frente de la Lehendakaritzza, la no intervención de Batasuna en la gestión política del Gobierno vasco.

A la espiral de movimientos políticos no previstos por el Lehendakari contribuiría entonces el comportamiento del equipo de Gobierno de Rodríguez Zapatero. El nuevo Gobierno de la Nación no aplicaría, pese a las demandas y presiones del PP, el art. 162.1. de la Constitución Española para paralizar en el TC el proyecto nacionalista. La frustrada experiencia del anterior Gobierno de José María Aznar y la naturaleza temporal y parcial de solución que ofrecía el camino más jurificado, le llevarían a optar por la vía política, dando su visto bueno a la aceptación del proyecto en la Mesa del Congreso de los Diputados.

Esta disposición de actuaciones cerraría el proceso interno en Euskadi, trasladando el conflicto político de la arena parlamentaria vasca a la estatal para abrir un proceso de negociación con el Estado, de acuerdo al procedimiento previsto en el propio Estatuto de Gernika. Ni en el 2001 ni en el 2003, la Lehendakaritzza había sido capaz de prever este nuevo escenario estratégico. No obstante, la nueva situación abría alternativas de actuación al margen del procedimiento institucionalmente previsto.

- Dinámica 2. La inter- gubernamentalización del conflicto.

Paralelamente al depósito del Proyecto de Reforma del Estatuto de Gernika en el Registro del Congreso de los Diputados, el Lehendakari ofrece al Presidente del Gobierno la negociación abierta y flexible de su contenido, con la salvedad del mantenimiento de convocatoria de un referendo. Este serviría para ratificar el proyecto de Estatuto resultante de la tramitación en el Congreso e los Diputados, o en su caso, la ratificación del proyecto emanado del Parlamento de Vitoria. Esto es, la oferta del Lehendakari consistía en una revisión conjunta de su proyecto en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Sin embargo, la negociación se abriría bajo el mantenimiento de condiciones políticas que excedían el marco estatutario y constitucional. Presentando este tipo de oferta, ¿pretendía verdaderamente Ibarretxe la celebración de un “pacto inter-gubernamental”?

Ante esta propuesta, el Presidente del Gobierno cedía a iniciar una relación de diálogo entre ambos. Sin embargo, anunciaba a la vez que no existiría negociación posible fuera del marco legal. Rodríguez Zapatero rechazaba la invitación a la negociación bajo el argumento del mantenimiento del orden constitucional. Sin embargo, este argumento no era del todo consistente. Aceptar la oferta de Ibarretxe no tendría por qué tener repercusión alguna para el principio de unidad de la Nación, ya que el proyecto podría paralizarse igualmente en la Comisión Constitucional del Congreso de los diputados. Si los miembros de la Comisión no llegaran a un acuerdo con la delegación vasca en la introducción de las enmiendas que permitieran el ajuste del proyecto al marco constitucional, el proyecto se bloquearía. Además, en caso de que se llegara a un acuerdo, se conseguiría la progresión institucional del modelo de integración autonómico del Estado. Este logro pondría de manifiesto la eficacia del Presidente del Gobierno en la gestión y representación de los intereses institucionales del Estado. Entonces, ¿por qué Rodríguez Zapatero no cede a la oferta del Lehendakari?

- Dinámica 3: La electoralización del conflicto.

Ibarretxe y Rodríguez Zapatero escenificaban poco después el adelanto de la campaña electoral en la sesión plenaria del 1 de febrero para la votación sobre la tramitación del Plan Ibarretxe en el Congreso de los Diputados.

Ibarretxe mantuvo el compromiso de convocatoria del referéndum como práctica del *espacio de decisión vasco* en caso de ganar la mayoría suficiente para mantenerse en la Lehendakaritzza. Rodríguez Zapatero defendió una reforma del Estatuto de Gernika sólo dentro del marco constitucional y con el consenso de todos los partidos políticos, si lograra su partido capacidad de gobierno en Euskadi. Ambos orientaban su estrategia a la creación de opinión pública vasca para las próximas elecciones, y con ello aparece entonces la inversión de medios y fines en la gestión del conflicto. Los objetivos (rupturismo/reformismo) se convierten en medios, y los medios (consecución de mayorías electorales en elecciones autonómicas vascas) se convierten en objetivo.

Como consecuencia, las siguientes elecciones autonómicas vascas adquieren, como en el 1998 tras la firma de Lizarra – Garazi, y como en su continuación en el 2001, la naturaleza de una contestación plebiscitaria sobre la oportunidad de llevar a la práctica *el espacio de decisión vasco*. El proyecto de Libre Asociación serviría al PNV-EA como reclamo electoral para intentar conseguir la mayoría absoluta en el Gobierno vasco. El PSE-EE, por su parte, rentabilizaba las actuaciones del Presidente del Gobierno de la Nación al capitalizarlas en Euskadi como alternativa de diálogo frente a la opción de partidos de bloques PP y PNV-EA. Esta inversión de fines y medios reforzaría dinámicas políticas de diferenciación estratégica electoral al precio de impedir la progresión democrática del conflicto político. Se produce así la des-institucionalización del conflicto, ya que se trasladaba al electorado vasco la decisión sobre el destino del proyecto, y con ello, se reduce a un valor meramente formal la decisión adoptada por el Congreso de los Diputados ¿Qué lleva al Lehendakari y al Presidente del Gobierno a provocar esta situación?

3. Claves del comportamiento del liderazgo político en el tratamiento del conflicto: un modelo formal.

De acuerdo a la reflexión que abría este trabajo, el proceso de desarrollo estatutario puede ser concebido como una progresión democrática del modelo de integración autonómico a través de un sistema complejo de compromisos y equilibrios negociados entre líderes políticos. En este proceso, el liderazgo político desempeña un papel principal: la representación de intereses y la negociación política. De ahí que desde esta perspectiva, el liderazgo político asuma una naturaleza instrumental. Su misión radica en llevar a cabo acciones con el propósito de alcanzar ciertos objetivos, en un contexto político complejo donde intervienen otros actores.

En virtud de los determinantes institucionales, de las características del sistema de partidos en el que operen, del modelo de partido político desde el que son sostenidos, y de factores situacionales de corto plazo (Muller and Strom, 1999; Bernard, 1997; Valle, 2001; Stodgill, 1997; Natera, 2001), en ocasiones los líderes políticos tienen que priorizar la consecución de algunos de sus objetivos frente a la de los otros. Esto es, en determinadas circunstancias los líderes tienen que establecer preferencias entre la defensa de la propia influencia sobre la comunidad política, la defensa de los intereses de las organizaciones partidistas que los eligen y sostienen, y la representación de los intereses de la institución política desde la que legislan o gobiernan. De acuerdo a los patrones de toda negociación, los líderes políticos decidirán de forma coherente con su orden de prioridades, así como actuarán en función de las expectativas que tengan sobre lo que hará su interlocutor en el proceso (Sánchez-Cuenca, 2001). Por lo tanto, la negociación política, aún sujeta a la regulación constitucional, estatutaria y congresual, quedaría abierta a la capacidad de análisis, a los objetivos, a las expectativas, a las preferencias y a las estrategias de los líderes políticos en su escenario estratégico de interacción. En otras palabras, el desarrollo y resultado de la negociación estarían sujetos a la racionalidad política de los actores en ella implicados.

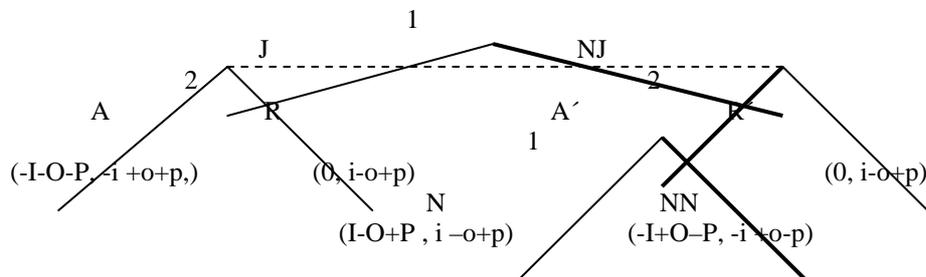
Desde esta óptica, la teoría de juegos ofrece un instrumental analítico privilegiado. Este método adquiere una especial relevancia para el estudio de situaciones de conflicto, contemplando las decisiones individuales como decisiones estratégicas que tienen en cuenta una previsión de las decisiones de los demás (Cañete, 1994). La aplicación de la teoría de juegos se traduce en este caso en la elaboración de un modelo formal de la situación estratégica de Ibarretxe y Rodríguez Zapatero ante la reforma del Estatuto de Gernika.

El análisis de este escenario se plantea desde la observación de los actores principales en el juego, sus objetivos, sus preferencias, la información de que disponen, las alternativas o cursos que pueden seguir y los resultados que obtienen de la combinación de sus distintas estrategias (Sánchez-Cuenca, 2004). Con la modelización formal de las tres dinámicas políticas arriba señaladas, a través de un juego secuencial representado en su forma extendida o de árbol, se pretende así aportar rigor y claridad al análisis, planteando de manera sistemática la actuación de los líderes políticos en el conflicto.

El modelo cuenta con dos actores, Rodríguez Zapatero e Ibarretxe, a los que denominaremos *jugador 1* y *jugador 2* respectivamente. De acuerdo al paradigma del liderazgo político representativo en democracia de partidos, se entiende que ambos jugadores tienen como objetivos la defensa de los intereses políticos generales, de los intereses electorales de los partidos políticos que lideran y el mantenimiento de la propia influencia de su liderazgo. O lo que es lo mismo en lenguaje economicista, las ecuaciones de utilidad de los jugadores 1 y 2 suponen

la representación y consecución de los objetivos institucionales (I), organizacionales (O) e individuales (P). Estas se representan para el jugador 1 como $U(1)= I+O+P$, y para el jugador 2 como $U(2)= i+o+p$.

Para conseguir la defensa de estos intereses, los dos jugadores pueden elegir entre distintos cursos de acción o estrategias posibles, que llevan a distintos equilibrios como resultado del juego. La solución final, dado el comportamiento real de los actores, y la senda de equilibrio que configura, aparecen señalados en negrita en el árbol. El juego se desarrolla como a continuación se explica.



Ante las líneas de actuación del Gobierno vasco en el conflicto nacionalista, el jugador 1 es reacio a la juridificación del proceso. Esto es, pudiendo elegir entre aplicar el art. 162.1 de la Constitución para bloquear los movimientos del Gobierno vasco (J) y no aplicarlo (NJ), el jugador 1 elige (NJ) por que considera que el uso de la vía jurídica le acarrearía un coste a todos los niveles de su liderazgo. Por su parte, el jugador 2 tiene que elegir entre dos estrategias: aceptar el voto de SA para llevar al Congreso de los Diputados su proyecto (A), o bien rechazarlo y postergar para un tiempo postelectoral su aprobación (R). Sin embargo, no sabe si se enfrenta a un jugador 1 dispuesto a seguir la vía jurídica o la vía política. En consecuencia, cuando el jugador 2 decide qué estrategia elegir, no sabe en qué rama del árbol se encuentra. Sólo sabe que si elige rechazar el voto de SA, tanto si se encuentra en una u otra parte del juego, recibirá un pago $(i-o+p)$. Esto es, “rechazar” supondría el cumplimiento de su promesa institucional y la figuración de un liderazgo personal responsable y coherente, pero acarrearía costes electorales para el PNV. Sin embargo, si el jugador 2 decide “aceptar”, puede obtener distintos pagos según el juego se desarrolle por el lado derecho o izquierdo del árbol.

Esto es, si el juego se desarrolla por la parte izquierda del árbol, el jugador 2 obtendría un pago justo contrario al anterior $(-i+o-p)$, acabándose aquí también el juego. Si el juego se desarrollara por la banda derecha, “aceptar” supondría para el jugador 2 la posibilidad de recibir los pagos $(-i+o-p)$ o $(i-o+p)$. Transcurriendo el juego por la rama derecha, el jugador 2 podría plantear un acuerdo intergubernamental al jugador 1. Podría ocurrir que ante el planteamiento del pacto de negociación bajo la condición de mantenimiento de la convocatoria de referéndum, el jugador 1 se negara a negociar, y entonces el juego acabaría para el jugador 2 con un pago $(-i+o-p)$. Este pago significaría un coste en términos institucionales, pero también supondría un deterioro en la imagen de la capacidad negociadora de su liderazgo. Sería posible también que el jugador 1 decidiera aceptar la negociación, con un pago para el jugador 2 tal que $(i-o+p)$. El éxito de la negociación legitimaría el incumplimiento de su promesa de legislatura y fortalecería su figura personal como el líder nacionalista capaz de comprometer al Presidente del Gobierno. Ibarretxe sabía que incluyendo en la oferta de negociación a Rodríguez Zapatero el mantenimiento inmutable de la convocatoria de referéndum, el éxito de la negociación sería inviable, y por tanto, que en caso de que el juego se desarrollara por la rama derecha del árbol, su pago sería $(-i+o-p)$.

En consecuencia, dada la incertidumbre del jugador 2 en el juego y la ecuación de utilidad que le corresponde $U(2)= i+o+p$, sólo se entiende que éste decida “aceptar” si es que prefiere asumir un coste en términos institucionales y personales antes que en términos partidistas. Podría afirmarse entonces que el jugador 2 es un jugador adverso a asumir riesgos para su liderazgo de partido. Esta afirmación escapa a la teoría racional de la utilidad, pero se ajustaría claramente a la naturaleza partidista del sistema democrático y a lógica del funcionamiento del sistema electoral. Crear el ambiente propicio para la victoria electoral del PNV garantizaría su posición al frente del partido, su condición de cabeza de lista electoral y la conservación de la Lehendakaritzza. En consecuencia, la decisión estratégica del jugador 2 se apoyaría en el seguimiento de una estructura de preferencias tal que $o > p > i$.

En lo referente al jugador 1, en cuanto a que el juego se desarrolla en el lateral derecho del árbol y el jugador 2 ha seguido el curso de acción “aceptar”, éste tendrá que elegir entre llevar la negociación del contenido del proyecto a la Comisión Constitucional para la introducción de enmiendas (N) o planificar con el PP el veto de la globalidad del proyecto en el pleno del Congreso de los Diputados (NN). Para el jugador 1, seguir la estrategia (N) supondría obtener un pago $(I-P+O)$, mientras que elegir (NN) le revertiría en un pago $(-I+O-P)$. Evadiendo la negociación, el Presidente del Gobierno lograría economizar costes para su liderazgo político de partido y para los rendimientos electorales del PSOE. Aceptar la negociación hubiera implicado la exigencia de un voto disciplinado de los parlamentarios de su partido, poniendo a prueba también la solidez de su influencia con los barones territoriales del

PSOE, reacios al diálogo con el nacionalismo vasco y a asumir sus costes electorales en sus respectivos dominios políticos. Esto es, negociar le supone un coste en términos organizacionales de liderazgo, aunque sería beneficioso en términos institucionales y personales porque abriría la puerta a una revisión del contenido del proyecto con un acuerdo de mínimos y fortalecería su figura de pacificador del conflicto vasco. No negociar, en cambio, supone justo lo contrario. En consecuencia, sólo se entiende que Rodríguez Zapatero decida seguir (NN) si, como el jugador 2, es también adverso a asumir riesgos para su liderazgo organizacional. De ahí que su estructura de preferencias sea tal que $O > P > I$, ciñéndose a los condicionantes del modelo democrático y electoral.

Por lo tanto, dado el resultado real del juego, podemos afirmar que ambos líderes no son indiferentes a asumir riesgos en cualquiera de las dimensiones de su liderazgo representativo. Al contrario, son más propensos a arriesgar los intereses políticos generales que representan que a asumir costes en términos de influencia organizacional o partidista en la gestión del conflicto nacionalista. En consecuencia, de la modelización formal de las actuaciones de ambos líderes políticos se desprende una conclusión: para este caso, el liderazgo político discrimina la condición institucional de su función representativa, y por ende, perdería valor democrático su capacidad de negociación y decisión estratégica.

4. La Mesa Oculta de Negociación.

Este trabajo se abre con una breve exposición del paradigma del liderazgo político en democracia para su aplicación al tratamiento de las dinámicas conflictuales de la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe. Convertido el proyecto en iniciativa legislativa del Gobierno vasco, y con su sometimiento a debate y votación en el Parlamento de Vitoria, se abre un nuevo escenario estratégico para la progresión de una situación primaria de integración de intereses en confrontación. En este tiempo de cambio, el liderazgo político de las instituciones de Gobierno de Euskadi y el Estado tendría que guiar el proceso. En este marco, la negociación se convertía en el instrumento democrático por excelencia del liderazgo político en la búsqueda de síntesis de los intereses enfrentados.

Por ende, para el estudio de este proceso, este trabajo apostaba por: 1) *el estudio del comportamiento del liderazgo político* (a partir del análisis de sus objetivos, preferencias, información disponible, y alternativas de acción); 2) *en atención a la pluralidad de intereses que éste combina* (la conservación de su propia influencia, la defensa de los intereses de su partido y la representación de los intereses políticos generales); 3) *en sus distintas interacciones, dentro del marco institucional formal* (teniendo en cuenta el procedimiento constitucional, estatutario y congresual y leyes de gobierno); 4) *e informal* (considerando las vías extra-estatutarias de relación entre las instituciones territoriales de Gobierno y su capacidad decisión); 5) *en el tiempo político* (periodo pre-electoral de Euskadi) *que condiciona su escenario estratégico de actuación.*

Desde esta observación neo-institucionalista, el proceso seguido por la iniciativa parlamentaria del Gobierno vasco se sistematizaba a través de tres dinámicas políticas: la *inter-parlamentarización*, *inter-gubernamentalización* y *electoralización* del conflicto. Las dos primeras se ajustaban al modelo de regularización estatutaria, bien siguiendo cauces formales, o bien mediante el establecimiento de relaciones institucionales de naturaleza informal entre los líderes políticos del Gobierno de Euskadi y del Estado. Sin embargo, la tercera transgrediría el modelo estatutario, provocando la propia *des-institucionalización del conflicto.*

Con la modelización formal del proceso, se ponía de manifiesto que esta tercera dinámica se derivaba de elementos conductuales del liderazgo político, incentivados a su vez por la propia naturaleza de la democracia de partidos y características del sistema político. En consecuencia, el desarrollo último del proceso vulneraría la regulación institucional del conflicto y el valor democrático de la representatividad del liderazgo político. Este resultado trascendería perniciosamente sobre la posibilidad de progresión del modelo de integración autonómico, pero respondería a la lógica de la dinámica funcional del sistema. El liderazgo político dentro del orden institucional actuaría de acuerdo a sus objetivos y preferencias, así como a su capacidad táctica de negociación, pero también lo haría conforme a los tiempos políticos que moldean su escenario estratégico y a las pautas de funcionamiento del sistema democrático. Por lo tanto, la traslación de la competencia de decisión sobre la progresión o no del modelo de integración autonómico del Estado a las urnas de Euskadi, responde a las disfunciones que el propio modelo de regularización del conflicto nacionalista genera.

Este planteamiento podría ser extrapolado más allá de la casuística analizada en este trabajo. Dado el precedente que crea el caso vasco, y conforme a la actual aritmética parlamentaria en el Congreso de los Diputados, cualquier especulación sobre progreso o bloqueo del modelo de integración autonómico en España, debería hacer una consideración especial del comportamiento del electorado de aquellas CCAA con vocación de incrementar sus cotas de autogobierno. La electoralización del conflicto por la distribución territorial del poder del Estado, y también por el modelo de financiación autonómico, podría repetirse mientras no existan consensos en los parlamentos

autonómicos sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Sin el consenso, el proyecto de reforma se llevaría al pronunciamiento del Congreso de los Diputados a riesgo de ser rechazado, por lo que paralelamente se intentaría inter-gubernamentalizar la negociación de su contenido. Si ésta no culminara en un pacto, el proceso podría revertir en el adelanto de elecciones autonómicas con un programa electoral en el que se capitalizara el conflicto.

Como conclusión, parece conveniente señalar la necesidad de mantener abierto el debate sobre el modelo de integración autonómico y su oportunidad de progresión. En esta discusión, resultará ineludible la reflexión sobre una de las principales dimensiones del liderazgo político: su comportamiento y orientación hacia la negociación política. No en vano, en esta faceta radica la dinámica relacional entre los líderes de los distintos gobiernos en nuestro sistema multinivel, así como entre los distintos líderes que conforman gobierno autonómico de coalición. De modo especial, parece también aconsejable prestar atención al comportamiento del electorado, ya que jugará un papel esencial, empujado a destiempo a configurar *la mesa oculta de negociación*, a la que se sientan millones de actores.

Bibliografía.

Aguirraezkuenaga, I. (2003) “¿Qué grado de viabilidad jurídico- política se vislumbra al Pacto Político por la Convivencia, presentado por el Lehendakari Ibarretxe el 27 de septiembre de 2002?”, en *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 353-380.

Beriain, J. y Fernández Ubieta, R. (Coords.) (1999) *La cuestión vasca. Claves de un conflicto cultural y político*. Proyecto a Ediciones.

Bernard, C. (1997) “The nature of leadership”, en Keith Grint *Leadership. Contemporary and Critical Approaches*. Oxford University Press. pp. 89-111

Cañete, C. (1994) “Teorías y métodos”, en M. Pastor (coord.) *Fundamentos de Ciencia Política*. McGraw Hill. pp. 74-108

Couto, R. A. (2001), “The innovate transforming leadership of adaptative work”, en William E Rosenbach y Robert L. Taylor, *Contemporary issues in leadership*, Westview Press. pp. 43-64

De la Encina y Pérez Onaita, R. (2004) *Poder y comunidad. Una sociología del nacionalismo*. Pamiela etxea, Pamplona.

Fernández Navarro, A. (2004) “Identidades y conflictos políticos”, en Ángel Valencia y Fernando Fernández-Llebrez, *La teoría Política frente a los problemas del S.XXI*, Universidad de Granada.

Graham, B.D. (1993) *Representation and Party Politics*, Blackwell.

Lasagabaster, I. (2003) “La experiencia estatutaria y la vía soberanista”, en *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 301-332

Muller, W. C. and Strom, K. (1999) *Polícy, Office, or Votes?* Cambridge University Press.

Natera, A. (2001) *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid

Newmann, S. (1980) “El liderazgo en Democracia”, en Leuk y Newmann (eds.) *Teoría y Sociología crítica de los partidos políticos*. Anagrama. pp. 286-296

Novarro, M. (2000) *Representación y Liderazgo en las Democracias contemporáneas*. Homo Sapiens Editores, Rosario.

Requejo, F. (2003) “Una democracia plurinacional a medio hacer: el Plan Ibarretxe y el Estado de las Autonomías”, en *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 231-244.

- Riezu, J. (1989) *Ciencia Política y Derecho Constitucional (Ensayos)*. Editorial San Esteban, Salamanca.
- Sánchez-Cuenca, I. (2004) *Teoría de Juegos*. Cuadernos Metodológicos, n. 34. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez-Cuenca, I (2001) *ETA contra el Estado*. Tusquest Editores.
- Solozabal, J.J., (2003) “La viabilidad jurídico- política del Plan Ibarretxe”, en *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 381-404
- Solozabal, J. J. (2004) “El Estado autonómico en perspectiva”, en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales. N. 124, pp.9-28.
- Stodgill, R. M. (1997) “Leadership, membership, Organization”, en Keith Grint *Leadership. Contemporary and Critical Approaches*. Oxford University Press. pp. 112-125
- Tucker, R. C. (1995) *Politics and Leadership*. University of Missouri Press.
- Tornos Mas, J. (2003) “La opción estatutaria”, en *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 333-352.
- Valle, M. (2001) “Crisis, culture and charisma”, en William E Rosenbach y Robert L.Taylor, *Contemporary issues in leadership*, Westview Press. pp. 111-123
- Wolin, S. (1993) *Política y Perspectiva. Continuidad y Cambio en el pensamiento político occidental*. Amorroutu, Buenos Aires.