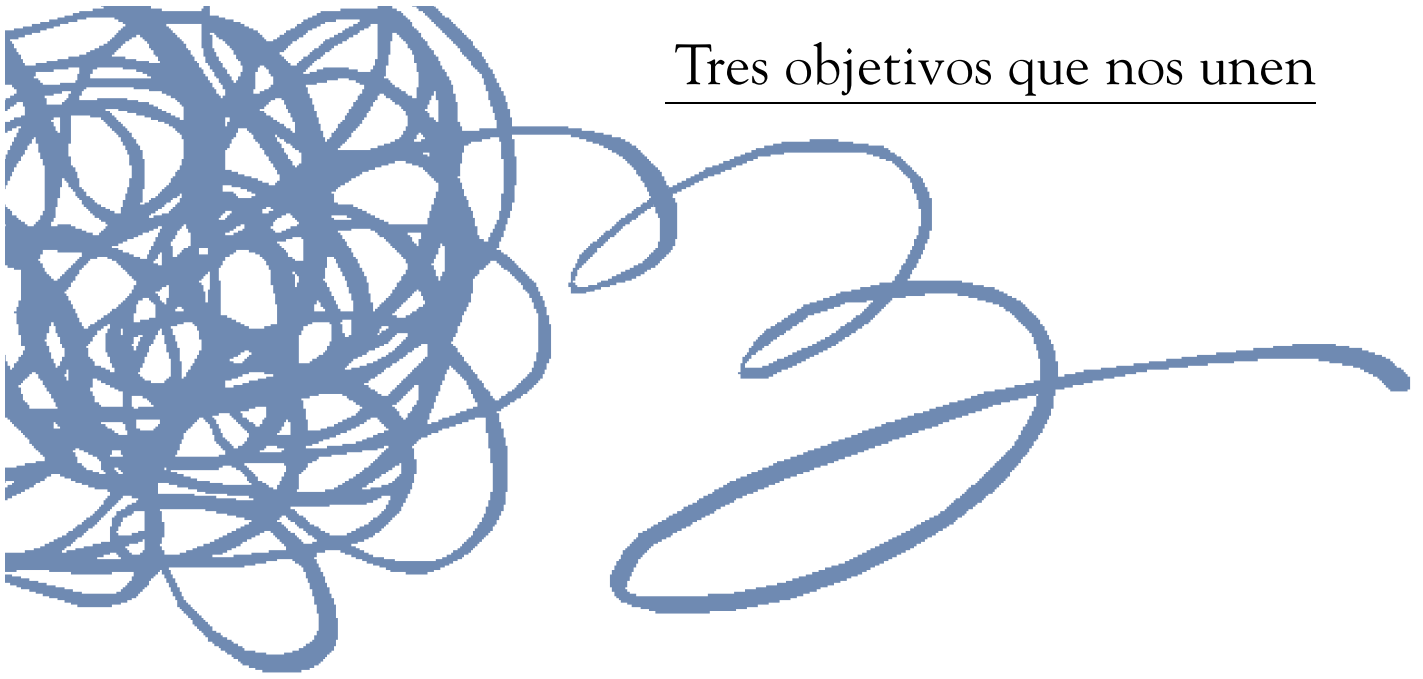


Tres objetivos que nos unen



# La consulta

---

La participación ciudadana  
en un proceso de paz



---

marzo de 2007

---

Autor: Comisión de Coordinación de Lokarri  
Publica: Lokarri  
Impresión: Antza  
Depósito Legal: SS-342-2007

araba  
Arana, 7- of 7 01002 Vitoria-Gasteiz  
tlf. 945 25 61 76 fax. 945 28 00 97

bizkaia  
Pza. Venezuela, 1-1º 48001 Bilbao  
tlf. 94 435 51 17 fax. 94 424 47 24

gipuzkoa  
Portuetxe, 39-2º 20018 Donostia  
tlf. 943 000 600 fax. 943 000 603

navarra  
Francisco Bergamin, 2-3º 31002 Pamplona  
tlf. 948 22 71 22 fax. 948 22 36 39

[info@lokarri.org](mailto:info@lokarri.org)

[www.lokarri.org](http://www.lokarri.org)

---

## Presentación

---

El pasado mes de noviembre Lokarri, Red ciudadana por el acuerdo y la consulta, presentó la primera publicación de una serie de tres, editada bajo el título “Tres objetivos que nos unen”, y dedicada a presentar las propuestas y reflexiones en torno al objetivo del acuerdo.

Las circunstancias en las que se presenta esta segunda publicación difieren de la situación política del mes de noviembre. Lo que entonces era un proceso de paz bloqueado y en crisis, hoy, tras el atentado cometido por ETA el pasado 30 de diciembre, no se dan las condiciones para abordar un proceso de paz y normalización resolutivo.

En ocasiones anteriores también hemos vivido situaciones parecidas, siendo la más reciente la ruptura de la tregua de 1998. En estos momentos la diferencia radica en que existe una amplia mayoría social que apuesta por los principios de no violencia y diálogo sin exclusiones, y que sobre todo, no está dispuesta a regresar a épocas pasadas de violencia, incomunicación, crispación y tensión política. Es más, hay una apuesta firme por avanzar en un proceso de paz que culmine con un acuerdo plural, una consulta popular y el inicio de un proceso de reconciliación.

Estas tres metas (acuerdo, consulta y reconciliación) son las que deben guiar un proceso de paz y normalización. Ahora, el gran objetivo es volver a situar el escenario político en una situación de proceso de paz. Tres son los retos: 1) no precipitarse a la hora de tomar las decisiones, 2) minimizar los daños y no romper todos los puentes de diálogo, y 3) clarificar la situación, correspondiéndole a ETA presentar una propuesta clara, viable y transitable para poner fin a la violencia, mientras que los partidos deben consensuar una hoja de ruta con la que responder a la eventual propuesta de ETA.

La situación exige afrontar estas tres grandes prioridades. También es necesario seguir profundizando en los contenidos de un proceso de paz, porque el camino hacia la paz es irreversible. La realidad social en favor de la no violencia y el diálogo, la coyuntura histórica e internacional que deslegitima el uso de la violencia y la propia experiencia vivida en este proceso permiten afirmar que, pese a la actual situación, se dan las condiciones para que el proceso hacia la paz no tenga vuelta atrás. Así, como sociedad debemos mantener la reflexión y el debate sobre los grandes asuntos y objetivos que se tienen que abordar en un proceso de paz. Es por ello que Lokarri publica este documento sobre la consulta, con el ánimo de mantener abierto el debate y la participación social acerca de los grandes retos que nos esperan en el futuro.

Esta publicación, concretamente, tiene como objetivo dotar de contenido a la apuesta de Lokarri por la consulta ciudadana. Al igual que en la publicación anterior sobre el acuerdo, no pretende diseñar cómo debe celebrarse una consulta, sino ofrecer una serie de propuestas que puedan ir aportando ideas para generar un gran consenso social y político sobre esta cuestión, y más concretamente también sobre la participación ciudadana.

Finalmente, cabe adelantar que Lokarri también presenta en este documento una propuesta concreta de celebración de una consulta popular, en el caso de que la situación política degenere y se aleje de las claves de una situación de proceso de paz.

## 1. Definición de consulta

---

Cuando nos referimos a la palabra “consulta” y más en nuestro entorno social y político, se relaciona con la idea de referéndum. Según el Diccionario de la Lengua Española, la definición de referéndum es:

**(Del lat. referendum, gerundivo de referre).**

1. **m.** Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone.

Si en esta definición sustituimos la palabra ley por acuerdo que alcancen los partidos políticos en una mesa de diálogo, podemos ver que referéndum se refiere a la aprobación o ratificación de algo que ya está definido, en este caso dicho acuerdo. En cambio, cuando utilizamos la palabra “consulta” nos referimos a una definición mucho más amplia.

Según el mismo diccionario, consulta, del verbo consultar, es :

**(Del lat. consultare, intens. de consulere, considerar, deliberar).**

1. **tr.** Examinar, tratar un asunto con una o varias personas.
2. **tr.** Buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia.
3. **tr.** Pedir parecer, dictamen o consejo.

Se puede observar que la definición de consulta es mucho más amplia que la de referéndum. La principal diferencia entre ambas estriba en que en el caso del referéndum el acuerdo sometido a ratificación está ya definido, mientras que en la consulta dicho acuerdo se delibera, se trata, se reflexiona, y también se da una opinión o parecer.

Por tanto, y en el caso que nos ocupa, que no es otro que la búsqueda de un nuevo marco de convivencia pacífico y democrático, la consulta abarca tres posibilidades o momentos distintos:

- 1- la participación ciudadana en la definición de un nuevo acuerdo de convivencia.
- 2- la consulta a la ciudadanía, para refrendar el acuerdo elaborado por los partidos políticos teniendo en cuenta las propuestas ciudadanas.
- 3- la consulta a la ciudadanía, en el caso de que los partidos políticos no lleguen a dicho acuerdo.

Éstos son los tres apartados que desarrolla esta publicación. Además, este documento recupera la propuesta de la Mesa de Egipto sobre la aprobación de una Ley para la celebración de consultas populares no vinculantes y finaliza con una propuesta de impulso social a la convocatoria de una consulta popular a celebrar en el supuesto de que la situación política se aleje progresivamente de una situación de proceso de paz.

## 2. La participación ciudadana

---

Quizás resulte una obviedad, pero la participación ciudadana es un requisito indispensable para garantizar el éxito de un proceso de paz. Las razones que sustentan esta afirmación son dos: 1) la participación ciudadana es un elemento de impulso del propio proceso, 2) el destinatario de proceso es la propia ciudadanía.

Un proceso de paz no es un camino de rosas, tal y como hemos podido comprobar con la reciente experiencia vivida. Los obstáculos, las dificultades y los momentos de crisis son numerosos, y en ocasiones los propios agentes más implicados no son capaces de superarlos por sí solos. La sociedad vasca ha demostrado su capacidad de iniciativa y movilización durante los años más duros de violencia, tensión, enfrentamiento y crispación. Cuando el bloqueo y la falta de diálogo eran la tónica dominante, la sociedad fue capaz de impulsar las soluciones y de defender con insistencia los principios de no violencia y diálogo sin exclusiones. Por tanto, el avance y desarrollo de un proceso de paz no puede permitirse el lujo de prescindir de un activo como el impulso social. La participación ciudadana es la mejor herramienta para crear una red de seguridad que impida que el proceso de paz se rompa y retorne a dinámicas del pasado.

En este sentido hay que ser crítico con lo ocurrido durante los últimos meses. La repetición incansable de que el proceso sería largo, duro y difícil y los llamamientos a la ciudadanía a permanecer tranquilos, han provocado cierta desactivación de este potencial social. La ciudadanía ha permanecido como un mero espectador. Una parte de la responsabilidad de esta situación la tiene la propia sociedad, por haber hecho dejación de sus responsabilidades. A Lokarri también le corresponde hacer autocrítica, por haber pasado a un segundo plano y no haber mantenido una postura lo suficientemente exigente con el desarrollo del proceso. Finalmente, los partidos políticos deben aprender de la experiencia y contar en el futuro con la capacidad participativa de la sociedad.

Respecto al segundo punto, en muchas ocasiones se olvida que el destinatario final de los resultados de un proceso de paz es la propia ciudadanía. Es importante que la sociedad sienta como suyos esos resultados, lo cual no es posible sin que la propia sociedad haya tenido un espacio de participación claro en la definición de dichos contenidos. En caso contrario, nos encontramos ante unos acuerdos y contenidos fraguados por las élites políticas de los que permanece alejada la sociedad. Si unos acuerdos de paz y normalización no implican a la sociedad, las bases son inestables y no garantizan un futuro a dichos acuerdos.

En definitiva, y teniendo en cuenta la definición de la consulta anteriormente señalada, es necesario articular mecanismos claros de participación ciudadana en un proceso de paz, encaminados a fomentar la reflexión y la elaboración de propuestas que enriquezcan el trabajo de los partidos políticos e instituciones para definir un nuevo marco de convivencia.

---

### Un ejemplo a evitar. Guatemala

En 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito por el Gobierno guatemalteco y la URNG (guerrilla). La MINGUA (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) se estableció para verificar el cumplimiento de los acuerdos. Éstos fueron los principales protagonistas, quedando fuera ciertos sectores como la oposición política y la sociedad civil. Los acuerdos, de carácter ambicioso, y que abarcaban una serie de reformas profundas en el

aspecto económico, político y social del país, requerían de un respaldo social que no se podía lograr por el escaso papel de la propia ciudadanía en la definición de los acuerdos de paz. El resultado ha sido una difícil implementación de los acuerdos, y hoy, 10 años después de su firma, Guatemala está entre los países más pobres, la violencia cotidiana ha sustituido al enfrentamiento civil y los indígenas continúan siendo discriminados.

## Una experiencia interesante. Quebec

Este modelo de participación ciudadana no se dio en el contexto de un proceso de paz, aunque sí se trata de una experiencia interesante. A lo largo de febrero y marzo de 1995 más de 55.000 personas participaron en 435 sesiones públicas realizadas por 18 comisiones itinerantes sobre el futuro de Quebec. El mandato de estas comisiones era triple: 1) escuchar a los ciudadanos, 2) recibir sus sugerencias, y 3) dotar de información y suscitar el debate entre los participantes.

El resultado de esta experiencia fue un informe

que consta de dos partes. En la primera se presenta una síntesis de las opiniones y preocupaciones expresadas por la ciudadanía. En la segunda parte se formulan una serie de recomendaciones basadas en dichas opiniones. Teniendo en cuenta este trabajo, el Parlamento aprobó la Ley sobre la soberanía de Quebec. Este es un ejemplo de participación ciudadana en un debate político de tanta importancia como la definición del marco político de toda una sociedad.

---

## Un modelo novedoso. La iniciativa del Gobierno Vasco

Las experiencias de participación ciudadana efectiva en un proceso de paz son muy escasas a nivel internacional, más allá de la participación a través de referéndum.

Recientemente, el Gobierno Vasco ha lanzado una iniciativa, pensada inicialmente para fomentar la participación en el proceso de paz, y encaminada ahora a implicar a la sociedad en construir un escenario de paz y soluciones al conflicto vasco.

La iniciativa ofrece al ciudadano dos canales principales de participación: 1) una página web, en la que hay un blog para comentar distintos

temas sobre la paz y el conflicto, un cuestionario sobre algunas de las principales cuestiones que afectan a la construcción de la paz, y la posibilidad de enviar mensajes a los partidos políticos, y 2) los foros municipales de diálogo, que se organizarán en distintas localidades para dialogar y escuchar sobre las mismas cuestiones que están tratando los partidos políticos.

El Gobierno Vasco se ha comprometido a recoger todas las opiniones recibidas, elaborar un informe de conclusiones y entregarlo directamente al Parlamento Vasco y a los partidos políticos para su toma en consideración.

### 3. La consulta a la ciudadanía en caso de acuerdo

El punto anterior se refiere, principalmente, a la participación ciudadana durante un proceso de paz. Si ésta es importante, no lo es menos la participación ciudadana en la culminación de un proceso de paz. En el supuesto de que los partidos políticos puedan llegar a un nuevo acuerdo para convivir de manera pacífica y democrática, que respete e integre la pluralidad de sentimientos e identidades presentes en nuestra sociedad, dicho acuerdo debe ser refrendado por la ciudadanía por medio de una consulta, en caso contrario sufrirá de un déficit de legitimidad.

La última palabra la tiene el pueblo. Se puede alegar que los partidos políticos ya representan la voluntad de la ciudadanía, pero es indudable que en las cuestiones de máxima trascendencia la ciudadanía tiene que ser consultada. Regresando al argumento anterior, ¿cómo se puede pretender que la sociedad sienta como suyo un acuerdo si no se le pregunta su opinión sobre el mismo?.

Esta consulta es la máxima expresión de la participación ciudadana. Como tal, el referendo que obtenga el acuerdo debe ser amplio. Si el contenido representa un nuevo marco de convivencia no es posible conformarse con una baja participación, como ha ocurrido recientemente en lugares no tan lejanos. Es más, en sociedades que han sufrido tanto no es conveniente, porque un nuevo marco de convivencia hay que construirlo entre todos, o al menos, con el apoyo de la amplia mayoría.

#### La consulta del Acuerdo de Stormont

El 22 de mayo de 1998 se celebró un referéndum en Irlanda del Norte y en la República de Irlanda para refrendar el Acuerdo alcanzado por los partidos políticos en Stormont. Este referéndum fue considerado como una parte esencial dentro del proceso de paz. Tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo, el siguiente paso era someter el acuerdo al referendo ciudadano.

La pregunta en Irlanda del Norte se refería al acuerdo alcanzado en las conversaciones multipartitas. En este referéndum participó el 80 % de la población, siendo el respaldo del 71 %. Los

analistas calculan que el Acuerdo obtuvo un apoyo del 96% en la población católica, y el 52% en la protestante.

Mientras, y el mismo día, la población de la república de Irlanda fue consultada sobre la reforma de la Constitución irlandesa consistente en eliminar la reclamación de toda la isla de Irlanda como un único territorio nacional, por una aspiración hacia la creación de una Irlanda unida mediante métodos pacíficos. En este caso votó el 56% de la población, siendo el apoyo a la reforma del 94%.

## 4. Una propuesta de Ley sobre consultas populares

---

Uno de los problemas a los que se puede enfrentar el referendo de un acuerdo es la actual regulación de los referéndum en España. Sólo se contemplan como vinculantes los referéndum referidos a las reformas constitucionales o a la aprobación o reforma de estatutos de autonomía. De hecho, desde el año 1978 sólo se han celebrado cuatro referéndum en nuestro entorno más cercano: en el año 1978, para la aprobación de la Constitución Española; en 1979, para la aprobación del Estatuto de Gernika; en 1986, sobre la permanencia de España en la OTAN; y en 2005, sobre la Constitución Europea. De éstos, únicamente los dos primeros eran vinculantes, mientras que los últimos fueron consultivos.

Esta realidad lleva a la conclusión de que únicamente se podrá celebrar un referéndum vinculante de un posible acuerdo de paz en el caso de que contenga propuestas de reforma de la Constitución o del Estatuto. Si se repasa la publicación anterior de esta colección, sobre el acuerdo, se podrá comprobar que se proponía que dicho acuerdo definiese cómo se hará el traslado de los contenidos del acuerdo al ordenamiento jurídico. Con la legislación actual en la mano, el posible referendo ciudadano se parecería más a lo ocurrido en la República de Irlanda que al caso de Irlanda del Norte (ver el ejemplo anterior), es decir, el objeto de la consulta sería el traslado del acuerdo al ordenamiento y no el contenido en sí del acuerdo.

Hay otro elemento más a analizar. Únicamente el Rey puede convocar referéndum, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados. Las Comunidades Autónomas no tienen competencia para convocarlos, excepto para la reforma o aprobación de estatutos de autonomía, y los ayuntamientos solo en cuestiones relativas a asuntos relevantes de índole municipal, siendo la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

Una posible solución es una propuesta contenida en el documento elaborado por la Mesa de Egin (foro de diálogo impulsado por Elkarri) presentado el 22 de mayo de 2005. Entre las propuestas presentadas, se recogía la posibilidad de aprobar una ley de consulta popular en el Parlamento Vasco y en el Parlamento de Navarra, que determinase el procedimiento de convocatoria de las consultas y de formulación de las preguntas, así como las mayorías necesarias para su convocatoria y para estimar su resultado favorable o desfavorable tanto en el cómputo global como por territorios, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, y en función del índice de participación. Estas consultas ciudadanas, aún no vinculantes jurídicamente, tendrían un carácter habilitador de procesos políticos, según esta propuesta de la Mesa de Egin.

Esta propuesta, aún siendo la base para un posible acuerdo político (con lo que para su aprobación necesita del procedimiento anteriormente referido), sí ofrece dos novedades muy importantes de cara al futuro: 1) facilita la convocatoria de consultas populares sin necesitar la aprobación del Congreso de los Diputados, y 2) abre una nueva puerta a la participación ciudadana más allá de la mera aprobación o reforma de las normas básicas del ordenamiento jurídico.

## 5. La consulta en el caso de un deterioro imparable de la situación

---

Esta publicación ha desarrollado hasta ahora la participación ciudadana en un proceso de paz y las consultas ciudadanas para refrendar un acuerdo alcanzado por los partidos políticos. No se termina aquí el ámbito de la participación ciudadana para avanzar hacia la paz y la normalización. Hay otro supuesto en el que la participación ciudadana expresada mediante una consulta también es importante.

En la peor de las hipótesis, si se produce un deterioro profundo e imparable de la situación política, o si la situación se encuentra en un momento de bloqueo sin perspectivas de encontrar una salida, la sociedad también tiene un importante papel que cumplir. En primer lugar, mediante la movilización, la participación y la iniciativa social, y en segundo lugar, por medio de una consulta directa. Si la sociedad tiene claros los principios, y éstos no se garantizan, es necesario un pronunciamiento claro y expreso respecto a los principios que deben guiar nuestra convivencia. En este supuesto, la expresión de la voluntad social a través de una consulta tiene la virtualidad de clarificar la posición social, de remover el escenario político y de impulsar los pasos que garanticen el cumplimiento de la voluntad ciudadana. El resultado práctico es despejar todas las dudas y dejar sin argumentos de legitimidad a aquéllos que pretenden encontrar la solución por medio de la violencia, la exclusión, las vulneraciones de derechos humanos o el recorte de libertades básicas en un Estado de Derecho. Si la sociedad tiene claro cómo se debe solucionar el problema, y si no se dan pasos concretos en esa dirección, la ciudadanía tendrá que manifestarse de manera democrática por medio de una consulta.

## 6. Conclusión

---

Queda mucho por avanzar para garantizar el protagonismo de la sociedad en los procesos de paz. En la reciente experiencia que hemos tenido oportunidad de vivir hemos podido comprobar todas las dificultades y reticencias existentes a la hora de facilitar canales de participación ciudadana directa en el proceso. Teniendo en cuenta este intento, podemos extraer las siguientes conclusiones sobre la participación ciudadana y la consulta para el supuesto de que se retome el proceso de paz.

1- Un proceso de paz y conciliación social, mediante el acuerdo y la consulta, es impensable, o al menos poco viable, sin la implicación y el concurso de los ciudadanos. Por tanto, es prioritario crear y ofrecer canales de participación social.

2- La ciudadanía debe tener la decisión final sobre los acuerdos de normalización y convivencia que puedan alcanzar los partidos políticos.

3- En caso de bloqueo o deterioro de la situación la sociedad debe tener la capacidad de expresar de manera directa su opinión para despejar el camino a las soluciones.

## La reconciliación

---

La participación ciudadana, la creación de espacios de diálogo y escucha entre diferentes, el trabajo conjunto, permiten poner las bases para aceptar lo que nos une y lo que nos separa, en definitiva, permite iniciar el camino de la reconciliación social. Precisamente, la próxima publicación, que se presentará en la primavera de 2007, estará dedicada a la reconciliación social. Concretamente, el documento abordará temas como la revisión crítica del pasado, la reparación a las víctimas y la aceptación de las diferencias.

### Una propuesta para la convocatoria de una consulta popular

---

Después del atentado cometido por ETA en Madrid el pasado 30 de diciembre no se dan las condiciones para abordar un proceso de paz y normalización resolutorio, ya que la violencia imposibilita la puesta en marcha de un proceso de diálogo y negociación cuyo objetivo sea alcanzar un nuevo acuerdo sobre la convivencia.

El gran reto al que se enfrenta el camino hacia la paz es la necesidad de clarificar la situación. ETA debe presentar una propuesta para poner fin a la violencia de manera definitiva, que sea irreversible, viable y transitable por instituciones, partidos y el conjunto de la sociedad. Por su parte, los partidos políticos e instituciones deben intensificar el diálogo para acordar una hoja de ruta que marque los pasos a dar en el caso de que ETA presente dicha propuesta para el final de la violencia.

Este momento de indefinición no es sostenible. En el caso de que no se produzca esta clarificación, la situación puede bloquearse indefinidamente o bien degenerarse o deteriorarse de manera imparable. No estamos dispuestos a aceptar esta posibilidad. La mayoría de la sociedad vasca tiene muy clara su apuesta por el fin de la violencia, el respeto a todos los derechos humanos y la puesta en marcha de un proceso de diálogo sin exclusiones en el que acordar un nuevo marco de convivencia más pacífico y democrático. Por tanto, es necesario, construir de nuevo un proceso que dé respuesta a las esperanzas de paz de la sociedad vasca.

No podemos esperar de manera indefinida a que se den estos pasos. Si la mayoría de la sociedad tiene claros los principios para lograr la paz y la normalización, y éstos no se garantizan, es necesario un pronunciamiento claro y expreso respecto a los principios que deben guiar nuestra convivencia.

Lokarri adopta el siguiente compromiso con el fin de clarificar la situación mediante la convocatoria de una consulta popular.

### Propuesta de iniciativa social para la convocatoria de una consulta popular

---

Lokarri, desde su competencia como Red ciudadana, ejercerá el Derecho de Petición ante el Parlamento Vasco y el Parlamento de Navarra para solicitar la convocatoria de una consulta popular para clarificar la decisión ciudadana respecto a los siguientes principios: 1) fin de la violencia y respeto de los derechos humanos, 2) apuesta por el diálogo como método democrático para solucionar los problemas que padece la sociedad vasca, y 3) necesidad de alcanzar un acuerdo plural y sin exclusiones que permita gestionar nuestra convivencia de manera pacífica y democrática.

Lokarri presentará esta iniciativa en el caso de que:

- ETA no clarifique una propuesta para el final de la violencia,
- los partidos políticos e instituciones no acuerden una hoja de ruta compartida para construir un nuevo proceso de paz,
- la situación degenere o se deteriore y haya una vuelta a épocas pasadas de violencia, exclusión política o ausencia de diálogo.

El próximo 31 de marzo Lokarri celebrará un encuentro con todos sus colaboradores y socios en el que se analizará la situación respecto a la posibilidad de construir un nuevo proceso de paz, y de darse las circunstancias anteriormente referidas, pondrá en marcha una recogida de firmas ciudadanas que apoyen dicha solicitud de convocatoria de una consulta popular.