

## Conferencia sobre las Relaciones Intergubernamentales

México, D.F., Noviembre del 2000

---

### El País Vasco: ¿autonomía, federalismo o independencia?

Gurutz Jauregui

#### 1. El Estado de las Autonomías y el País Vasco.

La actual Constitución española de 1978 establece un sistema de distribución territorial del poder entre 17 Comunidades Autónomas conocido como el Estado de las Autonomías.

El Estado de las Autonomías constituye un modelo híbrido, intermedio entre el estado regional y el federal. Su naturaleza ambigua y compleja constituye una fuente constante de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta conflictividad resulta particularmente intensa en el caso del País Vasco.

El sistema autonómico establecido por la Constitución ha tenido efectos muy positivos para el País Vasco. Los avances obtenidos durante estos años en la recuperación de la identidad vasca son muy importantes.

Sin embargo, el Estado de las Autonomías no ha sido capaz, por ahora, de resolver de forma definitiva el llamado "problema vasco". Prueba de ello lo constituye la desconfianza, y en no pocos casos el rechazo, por parte de un importante sector de la sociedad vasca, del modelo institucional vigente.

Los conflictos actualmente vigentes en la relación entre el País Vasco y el Estado español se derivan fundamentalmente, aunque no exclusivamente, de tres aspectos: 1. El sistema de distribución de poderes; 2. La territorialidad; 3. El derecho de autodeterminación.

#### 2. El sistema de distribución de poderes.

Ya he señalado que la Constitución española establece un sistema de distribución de poderes muy complejo y ambiguo. Más que una enumeración de poderes, la Constitución establece una distribución de funciones. As a result it has become necessary, by patient interpretation and conceptual systematization of constitutional doctrine, to establish a complex typology of functions that can be roughly summarized in five large groups of different powers: "Absolute exclusives", "limited exclusives", "shared", "overlapping" and "indistinct".

En muchos asuntos, la Constitución establece una modulación de la lista de poderes de las Comunidades Autónomas con fórmulas tales como "in the frame of..." or "according to...". Ello provoca el establecimiento por parte del estado de regulaciones, directivas y controles que suponen, en

definitiva, una disminución real de los poderes de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la actividad global del estado son muy limitadas. El Senado, teórica cámara representativa de los territorios, constituye de hecho una cámara dominada por los partidos nacionales españoles.

### 3. El problema de la territorialidad.

El País Vasco se halla geográficamente situado en territorio español y francés. Tradicionalmente, la aspiración estratégica del nacionalismo vasco ha ido dirigida a la creación de un Estado vasco independiente que englobe a la totalidad del territorio. Ello origina importantes problemas a los que aludiré más adelante.

También existen problemas en torno a los límites territoriales del País Vasco dentro del estado español. El Estatuto de Autonomía incluye, dentro del País Vasco, las provincias de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya, así como Navarra, en el caso de que ésta última decida incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca.

Los partidos políticos nacionalistas vascos tienen una presencia muy débil en Navarra. Por ello, las fuerzas políticas de Navarra decidieron en su momento no integrarse en la Comunidad Autónoma Vasca y constituir una Comunidad Autónoma propia.

Ello provoca un problema de difícil solución. La decisión adoptada en su día por los partidos políticos navarros constituyó el resultado de un acuerdo perfectamente democrático. La Constitución no contiene impedimento alguno para una futura integración de Navarra en el seno del País Vasco. Pero éste es un asunto que depende de la voluntad política de los navarros.

### 4. El derecho de autodeterminación y la Unión Europea.

Desde la perspectiva de las reivindicaciones nacionalistas, el problema político principal, que en buena parte engloba todo el resto de problemas políticos, es el relativo a la exigencia del reconocimiento del derecho de autodeterminación para el pueblo vasco. Aún cuando este derecho constituye una reivindicación de orden teórico susceptible de ser concretada en una serie de opciones políticas muy variadas -autonomía, federalismo, confederación, estado independiente, etc...- tradicionalmente el nacionalismo vasco ha identificado la autodeterminación con la exigencia de un Estado nacional independiente.

La Constitución española no permite la segregación territorial. Se trata ciertamente de un problema fundamental y al mismo tiempo muy delicado al que el Estado de las Autonomías no ha sabido darle una solución adecuada. Sin embargo, creo que este problema podría perder una gran parte de su virulencia, a la espera de las posibles soluciones que pueda aportar el diseño definitivo de la construcción europea.

La actual transnacionalización de todos los órdenes de la vida está acabando de modo acelerado con esa vieja concepción clásica de la frontera, entendida como línea de separación, sustituyéndola por un nuevo concepto entendido como zona privilegiada de encuentro para el desarrollo de la cooperación internacional, pulverizando así el concepto clásico de soberanía.

El protagonismo de las relaciones internacionales no es ya exclusivo de los Estados, sino que corresponde a otros muchas instituciones u organizaciones. Entre estas organizaciones destacan las instituciones regionales, las cuales están adquiriendo un gran protagonismo en esa nueva Europa que está emergiendo.

A la vista de todos estos cambios, resulta necesario comenzar a plantearse cuál debe ser la forma y el contenido a otorgar al derecho de autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI. ¿Es posible sustituir la idea de un Estado soberano independiente por alguna otra fórmula que permita al País Vasco mantener un protagonismo propio en el seno de la Unión Europea?

La sustitución de la reivindicación de un Estado independiente por una presencia adecuada en las instituciones europeas parece positiva y necesaria por dos motivos: 1. Supone ir de acuerdo con la evolución actual del mundo. 2. Esa nueva fórmula no supondría un factor de disgregación, sino de agregación de la sociedad vasca. Una política dirigida a hacer efectiva la presencia institucionalizada del País Vasco en la Unión Europea podría ser perfectamente asumida por todas las fuerzas políticas nacionalistas y no nacionalistas.

Por ello es posible que la solución definitiva del "problema vasco" aparezca íntimamente ligada a la forma en que se lleve a cabo el desarrollo institucional de la Unión Europea. Una regulación adecuada de la participación vasca en el proceso de construcción europea podría desactivar de forma importante algunos de los conflictos más graves actualmente existentes.

Otros Estados europeos como Alemania, Austria, Bélgica, etc..., han sido capaces de resolver problemas parecidos mediante fórmulas adecuadas a las circunstancias de cada caso. En la RFA, donde existe un federalismo perfectamente simétrico entre varios Lander homogéneos, las resoluciones se canalizan a través de las relaciones multilaterales entre el estado y los länder. En Bélgica, donde prácticamente existen dos "naciones" en una sola, las relaciones son bilaterales.

En el caso español debería establecerse, quizás, un sistema federal asimétrico que permita compaginar el multilateralismo con ciertas relaciones bilaterales. Hay que tener en cuenta que el origen del Estado autonómico español se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí: los nacionalismos y el regionalismo.

El regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales. El nacionalismo es algo más que eso. La razón

fundamental de su existencia se basa en la presencia de una identidad propia, es decir de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad.

El regionalismo y el nacionalismo obedecen a lógicas o principios diferentes. El regionalismo obedece a la lógica o principio de la eficacia organizativa. Los nacionalismos tienen por objeto exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia.

Para hacer posible la garantía de la eficacia, es indispensable el establecimiento de relaciones multilaterales o simétricas. Para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta indispensable el establecimiento de relaciones bilaterales o asimétricas.

Tradicionalmente, nacionalismo y estado independiente siempre han ido unidos en la Historia moderna. Sin embargo, en la perspectiva del siglo XXI, y en el ámbito geográfico de la Europa unida, nos encontramos con que los Estados nacionales se encuentran en una fase de profunda transformación que les está llevando a una pérdida progresiva de protagonismo y poder en favor de nuevas estructuras de poder supraestatal.

El País Vasco se halla ante dos posibles alternativas. Una de ellas, la clásica, es la exigencia de un Estado independiente. La segunda es la exigencia de que en el proceso de construcción europea participen no sólo los Estados sino también esas colectividades territoriales infraestatales como el País Vasco.

Los objetivos últimos perseguidos por el nacionalismo vasco pueden resumirse en uno sólo: la unificación e independencia del País Vasco. Tal objetivo choque de modo frontal con un obstáculo formal y varios obstáculos reales. El límite formal lo constituye la Constitución de 1978 que se fundamenta en la unidad de España. Entre los obstáculos reales destacan la negativa de los navarros a formar parte de la Comunidad Autónoma Vasca y la división del territorio vasco entre dos estados.

El País Vasco se halla dividido en este momento en varios entes políticos (Comunidad Autónoma Vasca, Navarra, País vasco-francés). En el momento actual resulta imposible establecer una política dirigida a exigir la integración de Navarra, o a la unificación de los territorios español y francés. Parece mucho más apropiado crear, partiendo del mutuo respeto y autonomía, instrumentos de colaboración dirigidos a la resolución de problemas mutuos (económicos, culturales, tecnológicos, etc...).

Ha habido una confianza excesiva en lo político-institucional, y se han abandonado los aspectos sociales, económicos, o simplemente humanos. La creación de un país no viene sólo de la obtención de un poder político. Resulta así mismo imprescindible un sustrato social, cultural, económico.