

**FUENTES DEL AUTOGOBIERNO VASCO  
Y DERECHO A DECIDIR: MITO O REALIDAD  
EN EL MARCO EUROPEO**

Euskal autogobernuaren iturriak eta erabakitze eskubidea:  
mitoa edo errealitatea Europaren esparruan

Sources of Basque self-government and the right to decide:  
myth or reality in the European context

Juan José ÁLVAREZ RUBIO  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 29-10-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 22-06-2016

El futuro de Euskadi como entidad territorial en el contexto de un mundo globalizado plantea un reto intelectual interdisciplinar, al que se adscribe una dimensión jurídica relevante pero que no puede ser única y excluyente, porque el Derecho debe ser vía de solución de los problemas, cauce y puente para la convivencia y no un problema derivado de su rigidez e imperatividad. La mirada a Europa es obligada, y el análisis de la práctica internacional comparada también, para tratar de extraer argumentos que demuestren cómo la solución no pasa por la siempre dañinas simplificaciones. Hay que huir de maniqueísmos, y analizar tanto desde un perspectiva interna como *ad extra* todas las alternativas de encaje posible de nuestro autogobierno en el marco de la «*real politik*» internacional. Palabras clave: Euskadi. Europa. Derecho a decidir. Autogobierno. Crimea. Kosovo.



Euskadik mundu globalizatuaren testuinguruan lurralde-entitate gisa izango duen etorkizunak diziplinen arteko erronka intelektual bat dakar, eta erronka horri dimensio juridiko garrantzitsu bat atxikitzen zaio, baina dimensio horrek ezin du bakarra eta baztertzaila izan, Zuzenbideak arazoak konpontzeko irtenbidea, bizikidetzarako bidea eta zubia izan behar baitu, eta ez arazo, zurruna eta aginduzkoa izateagatik. Europara nahitaez begiratu behar da eta nazioarteko praktika alderatua aztertzea ere beharrezkoa da, baldin eta argudioak bilatu nahi baditugu, erakusteko irtenbidea ez dutela ekarriko beti kaltegarriak izaten diren sinplifikazioek. Manikeismoetatik ihes egin behar da eta barneko ikuspegitik nahiz *ad extra* aztertu behar dira gure autogobernua nazioarteko «*real politik*» delakoaren esparruan txertatzeko aukera guztiak.

Giltza hitzak: Euskadi. Europa. Erabakitze eskubidea. Autogobernua. Crimea. Kosovo.



The future of the Basque Country as a territorial entity within the context of a globalised world poses an interdisciplinary intellectual challenge, to which an important legal dimension is attached, but not solely and exclusively, because the Law should provide a means of solving problems, building bridges for coexistence, and it should not cause problems because of its imperative and inflexible nature. We are compelled to examine Europe and analyse comparable international practices, to try to make the case that the solution is cannot be

reached through what is always harmful simplification. We must move away from Manichaeism and examine all of the alternatives that could possibly be accommodated within our self-government, within the international context of «realpolitik», both from an internal and external perspective.

Key-words: Basque country. Europe. Right to decide. Self-government. Crimea. Kosovo.

## SUMARIO

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS. II. LA DIMENSIÓN ESTATUTARIA COMPARADA. III. EL «CANDADO» CONSTITUCIONAL. IV. EUSKADI Y SU FUTURO COMO ENTIDAD TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE UN MUNDO GLOBALIZADO. V. EUSKADI Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR: LAS CARENCIAS DE NUESTRO AUTOGOBIERNO. VI. LECCIONES DE «REAL POLITIK» INTERNACIONAL: LOS CASOS DE CRIMEA Y DE KOSOVO. VII. EUROPA ANTE EL RETO DE LA AMPLIACIÓN INTERNA. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA.

### I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Es posible, y en estos momentos casi imprescindible, ligar o vincular ambas dimensiones: la estatal o interna y la europea. Una nación como Euskadi, en la que el poder de la identidad nacional es motor de avance del autogobierno, debe evitar un absurdo choque de simbolismos entre el viejo concepto de Estado-nación y el emergente valor o concepto de Estado-región, potenciado por el mercado y las fuerzas e inercias globalizadoras. En efecto, el nuevo escenario mundial difumina el poder de los Estados, y es preciso evitar la proyección mimética de los defectos y los tótems o mitos ya superados, para avanzar de forma efectiva hacia un nuevo concepto de soberanía más efectiva que simbólica.

En la «coctelera» de factores a tener en cuenta en esta reflexión hemos de sumar globalización, identidad colectiva, desarrollo económico y cohesión social. Ese factor identitario se refuerza a través de una renovada y necesaria cooperación cultural desde la diversidad, que potencie la revitalización y el desarrollo de nuestra cultura vasca y su proyección a Europa y al resto del mundo. Una de las consecuencias más importantes de la imbricación de las dos dinámicas que caracterizan la actual fase del proceso de mundialización/ globalización y de reafirmación nacional identitaria es la crisis del modelo de Estado-nación. Éste ha dejado de ser ya el principal centro de las decisiones económicas y políticas, al haber sido transferidos a las fuerzas e instituciones del mercado gran parte de los contenidos definidores de la tradicional «soberanía».

Y el debate sobre la reestructuración jurídica del poder territorial en el Estado español cobra su verdadero significado si no lo restringimos al marco estatal y lo situamos en el contexto más amplio de la nueva estructuración política de Europa y del mundo. En este contexto hay que situar hoy temas como el de la soberanía compartida o el del derecho a la autodeterminación. El viejo «principio de las nacionalidades», cristalizado en la segunda década del siglo XX, que señalaba como objetivo que «a cada nación corresponda un Estado» no es viable o materializable en la práctica.

Y ello es debido tanto a que el mundo actual no se compone ya sólo de Estados, sino también de nacionalidades o pueblos-nación sin Estado, reafirmados en su identidad con avances competenciales, e insertados en el proceso globalizador, junto a grandes corporaciones económicas transnacionales e instancias políticas supraestatales. Y debido, también, al hecho cada día más evidente del carácter multicultural de cada territorio, sea este estatal o nacional. La ONU cuenta ya con casi 200 miembros y ante esta realidad el derecho que cada pueblo tiene para decidir libremente su futuro político, construyendo una organización estatal independiente o mediante la confederación o federación con otros pueblos es algo crecientemente afirmado.

La plena independencia política no es ya sino una frase. Por ello, las dos posibilidades que restan a cada pueblo son o tratar de situarse en una posición de interdependencia lo más favorable posible o aceptar la dependencia y la subalternidad hasta incluso perder la propia identidad como pueblo. Por todo ello, nuestro futuro, el de Euskadi como nación, deberá plantearse en el contexto de una Unión Europea ahora en crisis pero que resurgirá, tarde o temprano, y en la doble dinámica globalización-reafirmación identitaria para aportar así elementos de construcción y no de enquistamiento en el largo y contaminado debate sobre nuestra inserción como entidad territorial en un mundo globalizado.

Por encima del poder de lo intergubernamental frente a lo supranacional, Europa constituye para nosotros el ámbito geopolítico en el que el denostado y superado concepto de soberanía estatal se difumina, en favor de una concepción menos vertical, menos jerárquica y menos rígida de la detentación del poder político. Un espacio en el que poco a poco cala la política de la cooperación frente a la de la imposición y la prepotencia del más fuerte, donde los consensos se alcanzan sobre la base de acuerdos y consensos basados en la racionalidad y no en meras sumas aritméticas de poder.

Pese a las imperfecciones y lagunas de su sistema institucional, Europa representa nuestro horizonte de futuro como nación sin Estado, que se muestra empática hacia el reconocimiento de lenguas y culturas minoritarias, que permite la defensa de la diversidad dentro de la unidad, que admite la pluralidad nacional y la diversidad de centros de decisión.

Como señaló en el siglo I a. C. el clásico Lucrecio, toda construcción inconclusa vive amenazada por su inestabilidad. Y Europa, al igual que Euskadi, en cuanto realidad nacional inacabada, lo están. Para asentar sobre sólidos cimientos ambas estructuras hay que saber definir el modelo de sociedad y de convivencia que deseamos. Ése es el primer reto para los vascos. Por eso no puede ser indiferente lo que ocurra en el Parlamento Europeo y en las restantes instituciones Comunitarias. Porque llega el momento de definir un nuevo modelo de relaciones internacionales, alejadas de las bases tradicionales y vetustas del Estado-nación. Más Europa, más Unión Europea, supone profundizar en políticas y dinámicas basadas en compartir y no en dividir, en pactar y no en enfrentar, en ser más ciudadanos y menos súbditos, más respeto y menos prepotencia, más participación y menos exclusión, más *auctoritas* y menos *potestas*, más pluralidad y menos uniformidad, más consenso y menos imposición.

Ahí radica nuestro futuro como pueblo, como nación, como sociedad. Nuestro reconocimiento identitario no excluyente ni sectario, sino abierto a la riqueza de la mezcla y de la heterogeneidad pasa por Europa. ¿Y cómo hacernos oír en Europa, en cuanto vascos integrantes de la ciudadanía europea?

## II. LA DIMENSIÓN ESTATUTARIA COMPARADA

Si nos alejamos del morbo mediático y del ruido (más que debate) político, desprovisto casi siempre de razonamientos técnico-jurídicos, y nos fijamos en el panorama institucional y normativo derivado de los nuevos Estatutos aprobados (correspondientes, en orden cronológico de aprobación, a la Comunitat Valenciana, Catalunya, Illes Balears, Andalucía, Aragón, Castilla-León y Extremadura), puede comprobarse que su redacción, casi mimética o idéntica en todos ellos, aporta un enfoque muy sugerente en la dimensión o acción exterior de las CCAA y en la previsión, potente desde un punto de vista competencial, en materia de sus relaciones con la Unión Europea. Se reconoce, por ejemplo, el derecho a participar como región o nacionalidad en la acción exterior del Estado, el derecho a ser oídos en todo lo que afecte a nuestro ámbito competencial, a instar la celebración de tratados internacionales con terceros Estados (clave en muchos ámbitos, como el de la pesca), a participar activamente en los procesos de toma de decisiones europeas que nos afecten, o a ejecutar en nuestro territorio las decisiones que nos competan, entre otras atribuciones relevantes).

Hay base para fortalecer los derechos de participación de Euskadi en los asuntos de la Unión Europea, e incluso nuestras competencias de ejecución pueden verse ampliadas y fortalecidas a través del Tratado de Lisboa. Para ello hace falta, como en otros ámbitos, voluntad política, verdadero deseo de trabajo en común entre el Estado, Euskadi y la UE que permita articular así nuevos meca-

nismos que favorezcan nuestra contribución y nuestra participación en la construcción europea. Ahora toca ponerse a trabajar para la consecución, entre todos, de tales objetivos claves para nuestro futuro. Desde lo local y lo foral, también.

A su vez, casi de forma silente, sin generar demasiadas expectativas políticas y sociales, se ha puesto en marcha nuestra eurorregión Euskadi/Aquitania; ha nacido dando la espalda a la lógica territorial/transfronteriza que debe inspirar su devenir futuro, debido a la ausencia de Navarra. Una vez más, las cuestiones políticas han primado sobre la eficacia y el sentido común, porque la lógica de este proceso institucional europeo es la de agrupar en su seno aquellas realidades territoriales y políticas colindantes y transfronterizas para lograr superar la atomización y la dispersión competencial y operar de forma conjunta y coordinada a la búsqueda del interés superior común.

La ciudadanía en general no tiene claro qué es y para qué sirve, qué utilidad puede aportar una eurorregión. Han oído hablar de ella, y también de cooperación transfronteriza, pero poco más. Cuanto más nos alejamos de la antigua frontera, menos atención se presta a las eurorregiones y a la cooperación transfronteriza. Una orientación pedagógica, que demuestre la utilidad social y los beneficios que pueden derivarse de la puesta en práctica de las potenciales que puede ofrecer como eurorregión Euskadi/Aquitania es clave para que los ciudadanos apoyemos y potenciemos su consolidación.

¿Sobre qué ámbitos puede proyectar su operatividad la eurorregión, en beneficio de los ciudadanos?:

a) La dimensión Ciudadana: la eurorregión puede y debe tener una incidencia positiva en el ámbito de los particulares, de los ciudadanos y de las empresas, en la proyección de las cuatro grandes libertades comunitarias sobre este ámbito transfronterizo de cooperación: en particular, todo lo relativo al área de libertad, seguridad y justicia. Baste un ejemplo: ¿tiene sentido que una persona guipuzcoana que reside en Hendaia pero trabaja en Gipuzkoa, y que queda en situación de desempleo, no pueda optar o concurrir por el mero hecho de su residencia al otro lado de la frontera a las diversas convocatorias públicas de ayudas, becas o convocatorias de contratos de fomento de empleo realizadas desde instituciones vascas?; ¿tiene sentido que la formal o aparente ausencia de «residencia o vecindad administrativa en la CCAA» le prive de tal derecho y excluya a todo ese colectivo de personas que han cotizado aquí, han trabajado aquí, viven a caballo de un lado y otro de la frontera?

b) La «regionalización» de la dimensión comunitaria de ayudas vía fondos europeos: surgen nuevas oportunidades en el próximo escenario presupuestario europeo para potenciar determinados proyectos estratégicos. Y hay que aprovechar al máximo todas las oportunidades de suplir la falta de ingresos tri-

butarios, debido a la crisis, con aportaciones derivadas de fondos y convocatorias europeas.

c) La eurorregión puede y debe suponer un cauce institucional que permita simplificar y optimizar las atomizadas iniciativas transfronterizas preexistentes. Es necesario analizar cómo optimizar toda esa suma de actividades promovidas desde diferentes foros, vinculados a turismo, a tratamiento de residuos, al Derecho transfronterizo, al fortalecimiento de iniciativas que incentiven el empleo o al mundo de la empresa, entre otros.

d) Frente a la asimetría competencial entre ambos Estados (España/Francia), que siempre ha dificultado el actuar conjunto transfronterizo, la eurorregión puede erigirse en cauce prioritario de actuación.

e) Desde una perspectiva política, y si hubiera voluntad por parte de ambos Estados, sería factible avanzar hacia la creación de una circunscripción electoral conjunta a las elecciones al parlamento europeo, que atendiese a la realidad de la región por encima de la visión estatal.

El desarrollo de todas las potencialidades que ofrece la eurorregión podría servir para articular y encauzar las ahora debatidas, en el seno del Consejo de electos y el Consejo de Desarrollo del *Pays Basque*, relaciones de Iparralde con el Estado Francés, por un lado, y con Euskadi y Nafarroa por otro, articulando un mecanismo en el que la realidad de Euskalherria pudiera ser viable también en un plano institucional, sin histrionismos, sin celos competenciales y sin alteraciones de los respectivos estatus nacionales. Sería un primer paso, humilde, pero se hace camino al andar.

### III. EL «CANDADO» CONSTITUCIONAL

La sacralización del texto constitucional y el temor ante la caja de pandora que podría abrirse caso de que se llevase a cabo un retoque en sus disposiciones ha conducido a que este ya obsoleto texto haya recibido hasta el momento dos únicos retoques, para posibilitar en su momento la participación de ciudadanos de otros Estados de la UE en elecciones municipales y al Parlamento Europeo y para sellar el compromiso vinculado al denominado «Pacto de Estabilidad» a nivel europeo.

Este originario texto Constitucional sigue sin citar ni una sola vez el término «Europa», mantiene guiños al pasado colonial español, al aludir a la especial relación de España con Filipinas, Guinea Ecuatorial, Andorra o los países iberoamericanos, desconociendo totalmente la realidad política y jurídica que supone la integración en la Unión Europea; no menciona, por no mencionar, ni el número ni la denominación de las Comunidades Autónomas y mantiene un

ambiguo e impreciso Título VIII sobre distribución competencial entre el Estado y las Autonomías modificado de facto a través de leyes orgánicas que han reinterpretado su tenor literal en beneficio de las competencias estatales.

Y ahora, por obra y gracia de un acuerdo entre los dos grandes partidos estatales se decidió modificar el artículo 135 de la Constitución bajo el señuelo del principio de estabilidad presupuestaria. Sin caer en tecnicismos puede afirmarse que es una reforma innecesaria, porque de facto será una futura ley orgánica, y no la Constitución, la que fije el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas. Y el propio Tratado de la Unión Europea ya fija tal exigencia. Parece más el deseo estético de demostrar a los mercados que España cumple la ortodoxia exigida desde Alemania y Francia que una auténtica necesidad legal.

Y todo ello sorprende más si volvemos a preguntarnos el por qué de esa inercia del bloque de Constitucionalidad fijado en 1978 en relación a temas estructurales y claves, como la estructura territorial o como el reconocimiento de un derecho a decidir el futuro de las relaciones políticas entre el Estado y Euskadi, en los términos ya previstos, por cierto, en el articulado del Acuerdo o Pacto de Ajuria Enea, posteriormente refrendado por el Parlamento Vasco.

¿Debe subsistir normativamente sine die, sin plazo de caducidad, como si estuviese escrito sobre mármol y fuese imposible el más mínimo retoque? ¿Por qué se sacraliza una andamiaje institucional construido en su momento más bajo el temor a una involución democrática que mirando al futuro? ¿Por qué no se afronta con valentía política, acudiendo al corazón troncal de la democracia, la apertura de una etapa catártica que permita superar el debate inagotado sobre la democracia plurinacional?

Ésta debe construirse desde la bilateralidad asimétrica, desde la necesaria confianza recíproca y desde la adecuación del concepto de soberanía a la realidad social y política del siglo XXI. La divergencia no está entre autonomismo y soberanismo, sino que radica entre el reconocimiento identitario de Euskadi (o de Cataluña) como agentes, como actores políticos y como naciones, frente a la concepción estatalista fagocitadora de toda pretensión de instalar una verdadera democracia plurinacional, y que los considera como meros titulares competenciales de una serie de materias subordinado a la indisoluble unidad de la única nación (la del propio Estado español).

Es preciso, más que nunca, definir futuros escenarios posibles de desarrollo de nuestro autogobierno. El punto de partida y que permitiría alcanzar consensos de mínimos sería el reconocimiento de una auténtica democracia plurinacional. Los ejemplos, entre otros, de Canadá o de Bélgica permiten a nivel comparado comprobar que esta fórmula garantiza un punto de encuentro en el

que convivir, pese a los diferentes sentimientos nacionales y los distintos conceptos de soberanía que coexisten.

La política, la verdadera política la hacen las colectividades, no un mero factor de individualismo atomizado. Un Estado en el que conviven distintas naciones o nacionalidades con fuerte personalidad histórica, como la nuestra, no puede organizarse sobre la base del principio de unidad nacional, excluyente y exclusiva. ¿Por qué? Porque, como de hecho ocurre en las sucesivas políticas gubernamentales españolas, se acaba siempre otorgando un mayor protagonismo y una mayor relevancia a una de las naciones convivientes, generando así un agravio en el resto. Es una evidencia que debilita al propio Estado, porque genera un creciente desapego por parte de muchos ciudadanos hacia esa macroestructura de poder; son personas, individuos que creen poder reivindicar su condición de ciudadanos libres, iguales y soberanos y a la vez reclamar el reconocimiento de su pertenencia a una colectividad nacional diferenciada de la estatal dominante.

#### **IV. EUSKADI Y SU FUTURO COMO ENTIDAD TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE UN MUNDO GLOBALIZADO**

Resulta imposible formular reflexiones sobre Euskadi como entidad territorial en abstracto: sólo si contextualizamos y dimensionamos nuestra realidad nacional en el marco de un proceso de interdependencia mundial tan denostado como estudiado, la denominada globalización seremos capaces de relativizar el alcance de muchas de las proyecciones que proliferan sobre nuestro futuro.

La ortodoxa definición que nos ofrece el Fondo Monetario Internacional (FMI) es significativa, al describir el proceso como una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada de generalizada tecnología.

Proliferan los estudios que abordan el cálculo de los beneficios y retos que supone la globalización y la innovación en la ciencia, la universidad, el arte, la cultura, la forma de vida o el medio ambiente del País Vasco. Por mi parte, persigo humildemente aportar otra vertiente de análisis, menos aséptica, que permita reflexionar, sin repetir conceptos, proyectarlos y aplicarlos sobre la realidad vasca, en torno a la vocación o dimensión internacional inherente a la globalización.

Una nación como Euskadi, en la que el poder de la identidad nacional es motor de avance del autogobierno, debe evitar un absurdo choque de simbolis-

mos entre el viejo concepto de Estado-nación y el emergente valor o concepto de Estado-región, potenciado por el mercado y las fuerzas e inercias globalizadoras. En efecto, el nuevo escenario mundial difumina el poder de los Estados, y es preciso evitar la proyección mimética de los defectos y los tótems o mitos ya superados...., para avanzar de forma efectiva hacia un nuevo concepto de soberanía más efectiva que simbólica.

El término «globalización» ha adquirido una fuerte carga emotiva, caracterizado como un proceso a la vez inevitable e irreversible, y que suscita, como amenazas aparentes, una mayor desigualdad dentro de cada país y entre los distintos Estados, amenaza el empleo y las condiciones de vida y obstaculiza el progreso social.

Pero también debe destacarse el reto, en positivo, que supone esa creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y de los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y a la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. La globalización abarca además aspectos culturales, políticos y ambientales.

En realidad, los mercados promueven la eficiencia por medio de la competencia y la división del trabajo, es decir, la especialización que permite a las personas y a las economías centrarse en lo que mejor saben hacer. Gracias a la globalización, es posible beneficiarse de mercados cada vez más vastos en todo el mundo y tener mayor acceso a los flujos de capital y a la tecnología, y beneficiarse de importaciones más baratas y mercados de exportación más amplios.

La globalización en sus aspectos económicos y políticos representa, como factores claves, los siguientes:

Un proceso en el que, a través de la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo se unifican mercados, sociedades y culturas.

Un conjunto de transformaciones sociales, económicas y políticas en los diferentes países que les acerca un modelo de carácter global.

El predominio de unos modos de producción y de movimientos de capital a escala planetaria, impulsados por los países más avanzados.

La ubicación en diversos países de distintas fases de la producción, con componentes originarios de países diferentes.

La venta de productos similares internacionalmente, con estándares universalmente aceptados.

En sus aspectos tecnológicos queda caracterizada como:

Un proceso que resulta del avance en la tecnología, telecomunicaciones y transporte.

El acceso inmediato a información y, potencialmente al conocimiento, con una concepción de interconectividad vía Internet.

En tercer lugar, cabe apreciar la globalización como una tendencia hacia un modelo específico de mundialización, caracterizado por:

La progresiva eliminación de fronteras financieras, a través de la progresiva integración de los mercados financieros mundiales.

El impacto de la internacionalización cada vez más acentuada de los procesos económicos, tiene implicaciones sociales y fenómenos político-culturales importantes.

La creación de un nuevo sistema económico de alcance mundial, influido por las nuevas tecnologías y la comunicación.

En realidad, de forma abstracta o teórica, la globalización conlleva la radicalización de la modernidad. Nos enfrentamos a un cierto tipo de modernidad para siempre, y en todas partes, tal como lo plantea la posición liberal progresista o la tercera vía, con teóricos como Giddens, Touraine, Castells, Habermas (con diferentes implicaciones sobre como «completar» el proyecto moderno para cada uno de estos pensadores).

El mundo actual se compone de variaciones múltiples de la modernidad, resultantes de la infinidad de encuentros entre la modernidad y las tradiciones, de forma que nos vemos abocados a la existencia de modernidades «híbridas», «locales», «mutantes», «alternativas», o «múltiples».

La globalización no es ese monstruo que todo lo armoniza, que avasalla, unifica, controla y margina todas las realidades en todos los rincones del mundo. Sin duda, algo de eso está pasando y no se puede minimizar el impacto de la denominada globalización neoliberal. Pero también la globalización encierra muchos órdenes sociales y tradiciones culturales que conforman modernidades múltiples.

¿Qué consecuencias puede tener para la política y la práctica social? La globalización capitaliza y reconoce esa multiplicidad. Las grandes transnaciones están más a la vanguardia de reconocer esa multiplicidad, incorporarla dentro de sus prácticas aún cuando traten de permearla y contenerla. El mismo capitalismo se muestra como realidad fragmentada, no hay un solo tipo o expresión de capitalismo, se muestra atomizado y disperso. Basta comprobar, como ejemplo, el emergente capitalismo chino para apreciar este proceso con nitidez.

Es posible, por tanto, reinventar o redefinir las formas posibles de heterogeneidad y pensar en una pluralidad más radical de modernidades coexistentes e

interactuantes. La globalización puede ser vista como el encuentro de modernidades bajo condiciones desiguales de poder.

Una economía global o globalización, significa, en definitiva, que los factores de producción-recursos naturales, capital, tecnología, y fuerza laboral— así como los bienes y servicios se mueven alrededor del mundo. Significa la aceleración e intensificación de la interactividad económica entre las personas, compañías, y gobiernos de distintas naciones.

Hay dos fuerzas principales que han impulsado la globalización: desde las dos últimas décadas, los gobiernos han reducido enormemente los aranceles comerciales, y las corporaciones han firmado acuerdos con corporaciones extranjeras, formando una estructura industrial internacional. El otro factor es la tecnología. Los avances en las telecomunicaciones, las computadoras, y el desarrollo de la Internet han transformado completamente las oportunidades de producción, servicios y comercio.

El proceso globalizador relativiza y redimensiona la tradicional concepción de soberanía estatal. La globalización productiva ya no es una opción, sino una necesidad vital para las empresas. La competitividad y supervivencia a largo plazo de las empresas industriales pasa por el éxito en los mercados globales, basada o anclada en una estrategia empresarial sólida.

La globalización es, por ello, una oportunidad más que una amenaza: el modelo de imperialismo estadounidense toca a su fin, y hay que asumir que nuevos actores juegan ya un papel principal en la economía mundial y en la política. Para que un mundo globalizado funcione correctamente se debe reforzar el papel de las instituciones internacionales y de las pujantes realidades subestatales que integran núcleos claves en el funcionamiento de la red mundial.

Y en este contexto, una faceta especialmente sugerente viene determinado por el trinomio Euskadi, globalización y cooperativismo<sup>1</sup>.

El valor del cooperativismo es clave para hacer frente a la globalización desde una supuesta deslocalización. De este modo puede lograrse que el empleo sea de mayor calidad y de mayores derechos.

La globalización es un paso más en el proceso de internacionalización e implica la eliminación de las fronteras entre Estados que dificultan o restringen la capacidad de invertir, producir o comerciar entre ellos. Sin globalización la industria vasca difícilmente podría subsistir, porque nunca hemos sido autosuficientes. No sólo se internacionaliza vendiendo fuera sino que además se produce

---

<sup>1</sup> Sobre el particular, vid. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo*, nº 40 (2006), ejemplar dedicado a «Globalización y Cooperativismo».

en otro país. La globalización supone, en efecto, un cambio de escenario, marcado por la acentuación de la competencia y de la competitividad entre empresas y países.

Pero debe tenerse en cuenta que buena parte del tejido productivo vasco no es deslocalizable. Tenemos una economía muy abierta e interrelacionada, un tejido empresarial conformado por pequeñas y medianas empresas, menos proclives a la deslocalización y que cuenta con una importante flexibilidad y capacidad de adaptación, pero también importantes riesgos de supervivencia si no se adoptan medidas adecuadas. Por ello, si avanzamos en el desarrollo de empresas más dinámicas en innovación, más abiertas a la internacionalización, a la colaboración y al aprovechamiento de las oportunidades que brindan los mercados globalizados sabremos aprovechar las oportunidades que nos brinda este proceso mundializador.

En la «coctelera» de factores a tener en cuenta en esta reflexión hemos de sumar globalización, identidad colectiva, desarrollo económico y cohesión social. La superada bipolaridad mundial ha dado paso a un único modelo dominante de desarrollo en el que las grandes corporaciones transnacionales y los mercados financieros internacionales pretenden determinar un único e inevitable sistema económico de reglas universales en aras a la globalización económica.

Anthony Giddens ha puesto a la Unión Europea como ejemplo y demostración de que mediante el diálogo y la colaboración democrática es posible asegurar la expansión económica sin pérdida de identidad. La preservación de esta identidad no excluyente ni sectaria, sino integradora; ése ha de ser el sustrato, la base de un nuevo nacionalismo de siglo XXI, clave para ofrecer una acertada respuesta a la globalización.

Para analizar el papel de Euskadi en la presente ola de globalización sugiero analizar las reflexiones de M. Keating<sup>2</sup> sobre el nuevo regionalismo y el nuevo modelo competitivo, que responden a dos realidades incontestables, donde las naciones sin Estado con marcada identidad adquieren potencialidades añadidas y un protagonismo como nuevos actores globales desde lo local o regional a lo global.

Y ese factor identitario se refuerza a través de una renovada y necesaria cooperación cultural desde la diversidad, que potencie la revitalización y el desarrollo de nuestra cultura<sup>3</sup>. Los procesos de globalización fomentan relaciones

---

<sup>2</sup> KEATING, Michael, *Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a global Age*. En Scott, Allen John (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory and Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 371-390.

<sup>3</sup> Sobre este ámbito de reflexión *vid.* FRIGOLÉ, Joan y ROIGÉ, Xavier (coords.), *Globalización y localidad. Perspectiva etnográfica*, Barcelona: Edicions Universitat Barcelona, 2006.

de interdependencia entre los diversos territorios. Debe, por ello, abrirse una nueva etapa de comprensión espacio-temporal y territorial, dentro de la dialéctica entre lo local y lo global, y en la que el patrimonio cultural desempeñe un papel clave como construcción social, en la faceta o dimensión identitaria, económica, documental, instrumental y educativa.

Otro factor de análisis no suficientemente desarrollado hasta el momento atiende al dato de que las demandas del modelo económico tienen que influir sobre el modelo institucional, a la interacción entre economía y política<sup>4</sup>. La propia globalización es en si misma un proceso político: los propios Estados (directamente, o a través de organismos internacionales) deciden acabar con las barreras financieras y comerciales.

Una de las consecuencias más importantes de la imbricación de las dos dinámicas que caracterizan la actual fase del proceso de mundialización/ globalización y de reafirmación nacional identitaria antes citada es, a mi juicio, la crisis del modelo de Estado-nación. Éste ha dejado de ser ya el principal centro de las decisiones económicas y políticas, al haber sido transferidos a las fuerzas e instituciones del mercado gran parte de los contenidos definidores de la tradicional «soberanía».

Complementariamente, tanto en Europa como en otros continentes, los pueblos-naciones sin Estado, especialmente aquéllos que, como Euskadi, poseen un alto nivel de conciencia de su identidad histórica, cultural y política, reclaman con vigor crecientes competencias para intervenir en un marco internacional globalizado.

Lo que ocurre realmente no es una «desterritorialización» de los problemas, sino una redefinición de éstos en las nuevas redes asimétricas de poder que relacionan entre sí a los diversos pueblos, territorios y grupos sociales.

Desde esta perspectiva es posible esbozar los horizontes previsibles para los pueblos-naciones del Estado español según sus diferentes grados de conciencia identitaria, teniendo en cuenta tanto el marco jurídico-político actual del Estado como los nuevos elementos y tendencias supraestatales que modelan la construcción de Europa y del mundo. Por encima de los términos «políticamente correctos» es evidente que dentro del Estado español coexisten regiones políticas y regiones administrativas (estructuradas así como unidades apropiadas para la instrumentación de políticas y la prestación de servicios). La dinámica del Estado se traduce en permanentes intentos de reducir las naciones políticas a regiones administrativas.

---

<sup>4</sup> Sobre el particular, *vid.* DJELIC, Marie-Laurie y QUACK, Sigrid (eds.), *Globalization and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*, Cheltenham: Edgar Elgar, 2003.

El debate sobre la reestructuración jurídica del poder territorial en el Estado español cobra su verdadero significado si no lo restringimos al marco estatal y lo situamos en el contexto más amplio de la nueva estructuración política de Europa y del mundo. Es en este contexto donde hay que situar hoy temas como el de la soberanía compartida, el del derecho a la autodeterminación y otros que hasta recientemente eran sólo significativos a una escala estatal.

El viejo «principio de las nacionalidades», cristalizado en la segunda década del siglo XX, que señalaba como objetivo que «a cada nación corresponda un Estado», sigue hoy siendo teóricamente defendible, en cuanto que es la base del derecho democrático a la autodeterminación consustancial a cada pueblo, pero no es viable o materializable en la práctica.

Y ello es debido tanto a que el mundo actual no se compone ya sólo de Estados, sino también de nacionalidades o pueblos-nación sin Estado, reafirmados en su identidad con avances competenciales, e insertados en el proceso globalizador, junto a grandes corporaciones económicas transnacionales e instancias políticas supraestatales. Y debido, también, al hecho cada día más evidente del carácter multicultural de cada territorio, sea este estatal o nacional.

Debe subrayarse de nuevo la fuerza de la razón de dos dinámicas opuestas pero complementarias al principio señaladas, que caracterizan nuestra época: la globalización y la reafirmación identitaria. La primera de estas razones es la crisis del modelo de Estado-nación construido a finales del siglo XVIII e impuesto desde entonces en todos los territorios y a todos los pueblos.

El concepto de soberanía se ha relativizado y redimensionado debido a la globalización del capital, de los mercados y de la tecnología de la información. Las decisiones económicas fundamentales no se toman ya desde las instancias políticas de los estados ni se hallan sujetas al control de los gobiernos: son el Banco Mundial, el FMI, el Banco Europeo, la OMC y otras instancias las que deciden e incluso expresan abiertamente que no deben «sufrir» injerencias políticas.

Esto, que es válido para los Estados actualmente existentes, lo es también, sin ninguna duda, para los que puedan crearse en el futuro. Pese a las dosis imperantes de populismo, pese a la impostura política que ha emergido, por ejemplo, en los debates que precedieron al referéndum sobre el *Brexit*, la plena independencia política no es ya sino una frase. Por ello, las dos posibilidades que restan a cada pueblo son o tratar de situarse en una posición de interdependencia lo más favorable posible o aceptar la dependencia y la subalternidad hasta incluso perder la propia identidad como pueblo.

La segunda razón refiere a que en todos los territorios nacionales, sean de naciones con o sin Estado, existe ya hoy, y va a existir aún más en el futuro, una

situación de pluralidad étnica y etnonacional. Las grandes migraciones, tanto en el interior de Estados plurinacionales como entre distintos Estados (sobre todo el imparable crecimiento del flujo Sur-Norte), hacen totalmente inviable cualquier intento de homogeneización cultural. No sólo España como Estado ha sido siempre, y es hoy, plurinacional, sino que Euskadi tiene crecientes y diversas minorías nacionales y étnicas, con identidades diferenciadas, cuyos derechos políticos como colectivos hay que reconocer legalmente y cuyas lenguas, religiones, formas de vida y otras expresiones culturales no sólo es preciso reconocer y respetar, sino favorecer en un horizonte de interculturalidad.

Cualquier estudio sobre desigualdades territoriales dentro del Estado español y sobre el futuro de Euskadi como nación deberá tener en cuenta las realidades indicadas, y plantearse en el contexto de una Unión Europea en construcción y en la doble dinámica globalización-reafirmación identitaria para aportar así elementos de construcción y no de enquistamiento en el largo y contaminado debate sobre nuestra inserción como entidad territorial en un mundo globalizado.

## **V. EUSKADI Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR: LAS CARENCIAS DE NUESTRO AUTOGOBIERNO**

Sumidos en un contexto internacional convulso y ante la evidencia de que el presente y futuro de nuestras empresas pasa por la internacionalización, debemos preguntarnos y reflexionar sobre si nuestro nivel competencial y de autogobierno en su dimensión exterior se corresponde y se adecua a estas necesidades. No estamos ante una mera cuestión ornamental, ni un mero intento de reivindicación de nuestro papel como nación sin Estado en Europa y en el mundo. Se trata de actualizar nuestra cota de autogobierno en esa dimensión «ad extra» o internacional, en interés de nuestras empresas e industrias, de nuestra sociedad, nuestras señas de identidad y nuestro prestigio exterior.

Con más pena que gloria, en medio del caos y de las discrepancias políticas entre los Estados y con la vuelta a la autarquía estatal, al egoísmo del «sálvese quien pueda», los europeístas vascos seguimos insistiendo en la necesidad de profundizar en el cauce de colaboración y de cesión de soberanía estatal que representa la UE y en la inserción de Euskadi en ese espacio de integración política, social y económica.

Por encima del poder de lo intergubernamental frente a lo supranacional, Europa constituye para nosotros el ámbito geopolítico en el que el denostado y superado concepto de soberanía estatal se difumina, en favor de una concepción menos vertical, menos jerárquica y menos rígida de la detentación del poder político.

Pese a las imperfecciones y lagunas de su sistema institucional, pese a la frustración derivada de la falta de liderazgo político, Europa representa nuestro horizonte de futuro como nación sin Estado, que se muestra empática hacia el reconocimiento de lenguas y culturas minoritarias, que permite la defensa de la diversidad dentro de la unidad, que admite la pluralidad nacional y la diversidad de centros de decisión.

Llega el momento de definir un nuevo modelo de relaciones internacionales, alejadas de las bases tradicionales y vetustas del Estado-nación. Más Europa, más Unión Europea, supone profundizar en políticas y dinámicas basadas en compartir y no en dividir, en pactar y no en enfrentar, en ser más ciudadanos y menos súbditos, más respeto y menos prepotencia, más participación y menos exclusión, más *auctoritas* y menos *potestas*, más pluralidad y menos uniformidad, más consenso y menos imposición.

Ahí radica nuestro futuro como pueblo, como nación, como sociedad. Nuestro reconocimiento identitario no excluyente ni sectario, sino abierto a la riqueza de la mezcla y de la heterogeneidad pasa por Europa. ¿Y cómo hacernos oír en Europa, en cuanto vascos integrantes de la ciudadanía europea?

Hay base para fortalecer los derechos de participación de Euskadi en los asuntos de la Unión Europea, e incluso nuestras competencias de ejecución pueden verse ampliadas y fortalecidas a través del Tratado de Lisboa. Para ello hace falta, como en otros ámbitos, voluntad política, verdadero deseo de trabajo en común entre el Estado, Euskadi y la UE que permita articular así nuevos mecanismos que favorezcan nuestra contribución y nuestra participación en la construcción europea. Ahora toca ponerse a trabajar para la consecución, entre todos, de tales objetivos claves para nuestro futuro. Desde lo local y lo foral, también.

Las nuevas competencias estatutarias, de las que Euskadi carece ante la ausencia de toda previsión en tal sentido en nuestro Estatuto de Gernika, posibilitan la participación de la Comunidad Autónoma en aquellos convenios Internacionales que afecten a competencias propias, permiten alcanzar acuerdos bilaterales (especialmente relevantes para nosotros, como por ejemplo, en materia de pesca o en acuerdos de naturaleza técnico/industrial), prevén igualmente la participación directa a nivel de derecho a recibir información por parte del Estado de aquellas iniciativas de revisión de los tratados de la UE, derecho a participar en la formación de las posiciones del Estado ante la UE, la bilateralidad en la formación de dichas posiciones del Estado en asuntos europeos que afecten a competencias de la Comunidad Autónoma, la participación directa en instituciones y organismos europeos, la participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, la aplicación y ejecución del derecho de

la UE en el ámbito de sus propias competencias autonómicas, la gestión directa de fondos europeos, e incluso acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE en los términos que establezca ante la UE.

Y los Estatutos de «nueva planta» prevén una vertiente específica de «acción exterior», que incluye, junto a los ámbitos materiales antes citados, una referencia específica a la cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo, la participación en organismos internacionales, la coordinación de las acciones exteriores y la proyección internacional de las organizaciones de cada una de esas Comunidades Autónomas. No debemos olvidar esta potencia competencial, hay que trabajar en esta dirección, porque resulta más necesario que nunca para nuestra proyección exterior como Euskadi en el mundo.

En este contexto hay que situar hoy temas como el de la soberanía compartida o el del derecho a la autodeterminación. El viejo «principio de las nacionalidades», cristalizado en la segunda década del siglo XX, que señalaba como objetivo que «a cada nación corresponda un Estado», sigue hoy siendo teóricamente defendible, en cuanto que es la base del derecho democrático a la autodeterminación consustancial a cada pueblo, pero no es viable o materializable en la práctica.

Y ello es debido tanto a que el mundo actual no se compone ya sólo de Estados, sino también de nacionalidades o pueblos-nación sin Estado, reafirmados en su identidad con avances competenciales, e insertados en el proceso globalizador, junto a grandes corporaciones económicas transnacionales e instancias políticas supraestatales. Y debido, también, al hecho cada día más evidente del carácter multicultural de cada territorio, sea este estatal o nacional.

El futuro de Euskadi como nación deberá plantearse en el contexto de una Unión Europea en construcción y en la doble dinámica globalización-reafirmación identitaria para aportar así elementos de construcción y no de enquistamiento en el largo y contaminado debate sobre nuestra inserción como entidad territorial en un mundo globalizado.

## **VI. LECCIONES DE «REAL POLITIK» INTERNACIONAL: LOS CASOS DE CRIMEA Y DE KOSOVO**

La política internacional muestra con demasiada frecuencia la existencia de diferentes varas de medir al evaluar y resolver situaciones análogas. También con demasiada frivolidad tendemos a construir maniqueísmos simplistas para poner etiquetas y asignar los papeles de buenos y malos, de héroes y villanos, ante conflictos interterritoriales cuya complejidad exige mayor rigor de observación y de análisis. Algo así está ocurriendo con la crisis de Ucrania, cuyo

epicentro se sitúa en la península de Crimea ante la convulsa situación derivada de la presión rusa orientada a oficializar su adhesión.

Como muy bien ha señalado la profesora Araceli Mangas<sup>5</sup>, la invasión armada de una parte territorial de un Estado soberano (Ucrania) por parte de otro Estado (Rusia) es siempre una grave infracción de la más importante norma del Derecho internacional, sean cuales sean los motivos que se invoquen para tratar de justificarla. EEUU y la UE se han aprestado a condenar la actitud rusa, anunciando sanciones, represalias comerciales y diplomáticas y reprochando su desprecio a la legalidad interna e internacional.

¿Ocurrió lo mismo en la creación del Estado kosovar? No. En el caso de Kosovo se demonizó a Serbia, y la ideología supuestamente prosoberanista vino a exigir que los malos, en ese caso los serbios, consintieran la autodeterminación de sus minorías. Unos meses más tarde, en el conflicto de Osetia que enfrentó a Rusia y Georgia, los «buenos» (Georgia) pasaron a ojos de los mismos observadores a tener el derecho y el deber de defender su integridad territorial frente a «artimañas separatistas», y no se dudó en legitimar el brutal ataque de Georgia sobre Osetia del Sur.

EEUU actuó, como siempre, de forma pragmática e interesada, atendiendo a la geopolítica de las bases militares y al control del tráfico de armas, y tardó solo 24 horas en reconocer al nuevo Estado Kosovar. La pregunta clave ahora es: ¿Puede considerarse válida y ajustada a la legalidad interna e internacional la unilateral decisión del parlamento Regional de Crimea aprobando su incorporación a la Federación Rusa, y la inmediata convocatoria del referéndum para rubricar tal decisión?; ¿Debe primar el principio de integridad territorial sobre ésta unilateral propuesta, auspiciada y teledirigida desde Moscú?

Cabe recordar que en su Dictamen o sentencia sobre Kosovo la Corte Internacional de Justicia intentó nadar y guardar la ropa, es decir, trató de no generar un problema mayor con su resolución o dictamen. La pregunta que debían responder los jueces de la Corte era la siguiente: ¿Está de acuerdo la Declaración unilateral de independencia por parte de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo con el Derecho internacional?

La Corte reconoció por un lado el principio de integridad territorial de los Estados, y a continuación dejó claro que su pronunciamiento se limitaba única y exclusivamente a las concretas condiciones y al contexto en que se produjo tal declaración de independencia. Pretendió dejar claro que no sentaba ninguna doctrina general, y concluyó afirmado que esa «legalidad internacional», en

---

<sup>5</sup> MANGAS, Araceli, *Restaurar y redefinir las relaciones con Rusia*, Real Instituto Elcano, *ARI* 55/2014, 17-11-1014.

definitiva el Derecho internacional al amparo del cual evaluar la conducta de Kosovo era única y exclusivamente la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de N.U., afirmando que en tal Resolución no había una prohibición expresa que impidiera tal conducta, por lo que dedujo que no había incumplimiento de la misma.

Cabe recordar ahora que Rusia cedió Crimea a Ucrania en 1954. Lo confirmó posteriormente en 1994, bajo unas premisas que incluían todo un elenco de garantías dadas por ucrania para la flota rusa en las bases de Crimea. Desde un punto de vista jurídico, no hay respaldo normativo internacional a la decisión Rusa sobre Crimea; esto es claro.

Pero hay demasiado «ruido» diplomático, y no hay que olvidar que la Unión Europea ha vuelto a mostrarse como un socio internacional débil y poco creíble. Está actuando de forma dividida, confusa e incluso irresponsable. A estas alturas del conflicto ruso/ucraniano todos sabemos que de facto hubo un acuerdo entre ciertos líderes europeos (entre ellos David Cameron, Hollande y Merkel) y Putin. Fruto del mismo Yanukovich dejó el poder. Se acordó establecer un gobierno interino de concentración nacional, orientado a recuperar la paz social interna y preparar nuevas elecciones presidenciales. Era una hoja de ruta bien clara. Y llegó el golpe de Estado en Kiev. ¿Qué hemos hecho los europeos? mirar hacia otro lado, no respetar lo acordado. Esto no justifica la decisión Rusa, pero cada uno debe asumir su responsabilidad.

La *sui generis* (desde el punto de vista de los clásicos cánones militares) invasión Rusa debe resolverse con diplomacia. Su trabajo debe comenzar por el necesario impulso, desde EEUU y desde Europa, orientado a garantizar que las autoridades ucranianas respeten y fomenten la heterogénea composición étnica, religiosa y cultural del país y respeten los complejos equilibrios geoestratégicos de la región. Mucho más que el gas importan las personas, los grupos sociales, la convivencia en paz. Si no lo entendemos así, si no actuamos de forma civilizada e inteligente estaremos alentando una nueva guerra civil. Sería un desastre diplomático similar al desgraciado y trágico precedente de los Balcanes.

## VII. EUROPA ANTE EL RETO DE LA AMPLIACIÓN INTERNA

La Declaración de soberanía del «pueblo catalán» emplazaba directamente a Europa, al plantear la necesidad de construir Cataluña en un Estado dentro del marco europeo. Esa misma Declaración, que carecía en realidad de efectos jurídicos (y por tanto no debería haber sido objeto de suspensión por el TC, que hace las veces, de nuevo, de tribunal «político»), expresaba una voluntad política, no era un texto normativo, y subrayaba que los Tratados Europeos

protegen expresamente los derechos de los pueblos, el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la profundización democrática como principio.

¿Tiene algo que decir nuestra desnortada Europa ante este emplazamiento? La Unión Europea se configura institucionalmente como un ente híbrido, a caballo entre lo intergubernamental y lo internacional, pero de facto (y sobre todo en su proceso de toma de decisiones políticas) es ante todo una Unión de Estados, y seguirá siéndolo salvo que se produzca un hasta el momento imprevisible cambio radical en su estructura. La iniciativa catalana, o el planteamiento independentista por parte de ciertas fuerzas políticas en Euskadi, o la iniciativa escocesa, o el caso de Flandes en Bélgica, o Silesia en Polonia, o Alsacia y Córcega en Francia u otras manifestaciones políticas que persiguen una emancipación total por parte de tales regiones, para pasar a convertirse en Estados independientes, ¿suponen una amenaza a la integridad de sus Estados frente a la cual la UE deba pronunciarse, o son asuntos internos sobre los que Europa no debe pronunciarse bajo el principio de no injerencia en cuestiones nacionales internas?

Entre juristas y politólogos surgen debates acerca de si, por ejemplo, Escocia tendría que haber solicitado su pertenencia a la UE en el caso de que su población hubiera votado a favor de la independencia en el referéndum de 2014, o si a los catalanes se les privaría de su actual ciudadanía europea si optasen por separarse de España, o cómo reaccionará la UE si uno de sus miembros pidiera ayuda porque se enfrentase a «una amenaza para la seguridad nacional», calificando así, conforme a los términos del vigente Tratado de Lisboa, a un movimiento independentista.

Desde una lógica jurídico-formal cabe afirmar que si surge un nuevo Estado en Europa, éste tendrá que pasar por todo el proceso de adhesión y obtener la aprobación unánime de todos los miembros existentes de la Unión antes de ser aceptado y formar parte del «club» europeo. La unanimidad es la regla de oro para la eventual admisión de nuevos Estados en el seno de la Unión europea. Y, de igual modo, es claro que desde un punto de vista estrictamente formal las disposiciones del Tratado de Lisboa prevén que la ciudadanía europea es «complementaria» a la ciudadanía nacional de un Estado miembro. Si no se ostenta la nacionalidad de un Estado miembro no se puede ostentar la ciudadanía europea.

Pero la pregunta, los numerosos interrogantes que plantea este proceso independentista no deben resolverse sólo mediante dictámenes jurídicos. Éstos son, sin duda, importantes, ya que el respeto a las reglas de juego es básico en democracia, pero no cabe fosilizar el sistema normativo si realmente existen voluntades democráticamente expresadas y que revelen el deseo mayoritario en favor de un nuevo estatus.

El propio temor a ciertos movimientos secesionistas influye de hecho en la política de la UE. Por ejemplo, cinco de los veintiocho Estados de la UE (Chipre, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y España) se niegan a reconocer como nuevo Estado a Kosovo, por miedo a que ello reavive movimientos separatistas dentro de sus propios territorios. La situación resulta especialmente complicada en Chipre, el único Estado miembro de la UE que, según la propia ONU, se encuentra parcialmente bajo ocupación extranjera (turca). Las autoridades chipriotas podrían interpretar el ok de la UE a favor de que una región concreta en Europa se separe de su propio Estado como una forma de dar luz verde a la división de la isla por pleno Derecho. Las derivadas son, como puede apreciarse, importantes.

Resulta oportuno y necesario que la UE adopte una postura clara sobre el estatus legal sobrevenido en caso de surgimiento de un nuevo Estado tras la eventual independencia, ya que la ciudadanía tienen derecho a tomar decisiones informadas. El sentir popular en Escocia y Cataluña demuestra que la probabilidad de ser expulsados de la UE ha condicionado de forma importante el pronunciamiento de los votantes (Escocia) o los debates ahora abiertos en Cataluña, aunque con razón cabe también preguntarse si un proceso de independencia surgido de forma pacífica y democrática en el seno de un Estado Europeo debe ser vetado por la propia Unión Europea, y con qué argumentos, ya que la UE dice defender los valores del pluralismo democrático.

A medida que la UE emprenda el camino para llegar a una mayor integración, también se debería conceder a sus regiones una función más sólida en la toma de decisiones. Lo que todavía está pendiente en este fenómeno de transferencia de soberanía hacia Europa es la emergencia de contrapoderes necesarios y de referencias de proximidad: más Europa lleva naturalmente a menos Estado-nación y más Europa de las regiones, escalón de proximidad más apropiado. Más Europa consiste en elegir, y por tanto asumir una Europa de las regiones y una Europa política y federal, no una mera suma de Estados y Gobiernos nacionales.

La propuesta del primer ministro inglés David Cameron en torno a un futuro referéndum planteado al pueblo británico sobre su continuidad o no como Estado dentro de la Unión removi6 las aguas políticas en el seno de la UE, y el resultado de tal consulta, favorable a la salida del Reino Unido de la UE ha supuesto una catarsis política sin precedentes y de proporciones tectónicas. ¿Debemos avanzar como una mera EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) o como un verdadero Estado federal de los Estados Unidos de Europa?

Para muchos observadores, al poner sobre la balanza la posibilidad de una salida de la UE finalmente materializada David Cameron ha «chantajeado» a sus socios europeos. Puede verse así, pero creo que es preferible analizarlo desde

otro punto de vista: este debate abierto tras la salida del Reino Unido ofrece la oportunidad a Europa de reafirmar qué quiere ser realmente. La crisis de la eurozona ha generado un interrogante que todo el mundo admite como cierto, pero cuya respuesta nadie impulsa: para salvar la moneda única y preservar la economía europea, la UE tiene que avanzar en la integración política, pero ésta únicamente incumbe actualmente a 18 de los 27 (no 28, ya sin el Reino Unido) Estados miembros, a los de la zona euro. En cierto modo, el (mini) salto federal consagra la Europa a varias velocidades. Una contradicción que nadie explica cómo puede superarse.

La clave radica en cómo proponer una estructura que pueda acomodar a la diversidad de sus Estados miembros, entre los que algunos prevén una integración económica y política mucho más estrecha. ¿Federación o Europa a la carta? Esa disyuntiva existe desde hace veinte años. Ya es hora de zanjarla.

Europa tiene que salvar las diferencias entre los miembros fundadores y los más recientes, entre los países de la zona euro y el resto, entre el este y el oeste y el norte y el sur. Organización política, sentido histórico o acción económica son cambios inducidos por el desafío británico sobre los cuales la tremenda crisis actual ya exigía reflexionar. A ellos se suma también el hecho de representar la primera salida de la UE de un Estado miembro, mientras, paradójicamente, Escocia parece llamar a la puerta Europea como nuevo Estado. Resulta paradójico el hipotético resultado de todo este insólito e histórico proceso: la salida de un Estado de la UE y la ampliación interna de la UE derivada de la creación de un nuevo Estado (Escocia) que emerge tras desgajarse del Reino Unido.

Como hizo en su época Margaret Thatcher, al ahora dimitido primer ministro británico David Cameron no le preocupaba el interés común que representa la construcción de una Europa como potencia necesariamente política. Su visión pasaba por una Europa a la carta, donde se pueda ser miembro sin aceptar todas sus obligaciones, estar en la Unión sin estar en el euro ni formar parte de Schengen. Sin embargo, si la crisis del euro y los planes de rescate griegos nos han enseñado algo ha sido sobre todo la necesidad de una integración más estrecha entre los países europeos, en especial en materia presupuestaria, fiscal y financiera. Al menos entre los 18 países del euro. Y evidentemente, no era el objetivo de David Cameron. Legítimo, sin duda, pero alejado de la construcción de una Europa política y federal. Y así ha finalizado el proceso, con un divorcio que a nadie favorece.

Pese a todo, y por encima del poder de lo intergubernamental frente a lo supranacional, Europa constituye para nosotros el ámbito geopolítico en el que el denostado y superado concepto de soberanía estatal se difumina, en favor de una concepción menos vertical, menos jerárquica y menos rígida de la detenta-

ción del poder político. Un espacio en el que poco a poco cala la política de la cooperación frente a la de la imposición y la prepotencia del más fuerte, donde los consensos se alcanzan sobre la base de acuerdos y consensos basados en la racionalidad y no en meras sumas aritméticas de poder.

Pese a las imperfecciones y lagunas de su sistema institucional, Europa representa nuestro horizonte de futuro como nación sin Estado.

No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa, si escamoteamos las preguntas de fondo acerca de lo que es y puede llegar a ser. Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirla una dirección, para indicar a la ciudadanía el camino a seguir para superar esta tremenda crisis. El éxito y la originalidad de la integración europea residen en haber sabido dosificar siempre, desde su fundación, en cada decisión y en cada reforma, elementos intergubernamentales y elementos netamente europeos o integracionistas. Es decir, legítimos intereses nacionales y legítimos intereses comunes. Aunque las instituciones podrían adscribirse a unos u otros elementos e intereses, sin embargo cada una de ellas combina ambos ingredientes.

Pero Europa vive ahora en un ambiente de desencanto y desorientación. Esta crisis ha destruido muchas ilusiones sobre la solidez de su economía, incluso de su sistema monetario, como también sobre el papel que la Unión podría desempeñar en el escenario mundial, particularmente en un momento en que afirman su presencia y sus ambiciones muy legítimas países emergentes de tal importancia como China, India o Brasil.

El mercado único, la unión política y monetaria debe serlo a las duras y a las maduras. No vale prevalerse, aprovecharse del mercado interior de la UE para favorecer tus exportaciones intracomunitarias (Alemania se «sale» en ese ranking de aprovechamiento o beneficios derivados del mercado de los hasta el Brexit 28 Estados) y mirar para otro lado cuando viene mal dadas. Porque el fracaso de tus socios (a los que Alemania mira en realidad como competidores) es tu propio fracaso. Solo cuando seamos conscientes de ello iniciaremos, juntos, el inicio del final de esta dura meseta que representa esta crisis sin precedentes.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Qué hemos hecho mal para que Europa, que no ha provocado la crisis, la esté sufriendo más que nadie? La crisis griega es el síntoma de un mal más profundo: el de las contradicciones de la construcción europea y el resultado acumulado de los siguientes desequilibrios: unas políticas fiscalmente insostenibles en algunos países, retrasos en el saneamiento del sistema financiero, falta de disciplina y flexibilidad necesarias para el buen funcionamiento de la unión monetaria y una gobernanza deficiente de la zona del euro.

La crisis proporciona dos lecciones importantes: por un lado, se han evidenciado carencias institucionales graves en la gestión política de la crisis; por otro, la necesidad de saneamiento del sector financiero que devuelva la confianza al mismo y la normalización del flujo del crédito. Los Gobiernos fueron, en su momento, la solución a la crisis; ahora se han convertido en el problema, y no sólo por el incremento inevitable de la deuda pública asociado a los estímulos fiscales y a la caída de la recaudación, sino que la propia gestión de la crisis ha desvelado importantes fallos de coordinación en la gobernanza europea. La gestión política de la crisis demuestra que los Gobiernos no han estado a la altura requerida.

Junto a los desequilibrios financieros acumulados, han aflorado todas las contradicciones originarias del Euro como proyecto estratégico basado en una política monetaria única y en la atomización de las respectivas políticas fiscales nacionales. La evolución posterior ha mostrado cómo los mismos tipos de interés que se aplicaban a países como Francia o Alemania generaban burbujas inmobiliarias en Irlanda, España o Reino Unido, y las diferencias de productividad entre países no podían ser absorbidas con el mismo tipo de cambio.

La estabilidad monetaria constituía un incentivo para la generación de déficits fiscales ya que los mercados, hasta momentos anteriores al estallido de esta durísima y prolongada crisis, valoraban por igual los bonos griegos que los alemanes. De ahí que la Unión Monetaria exija pasos en la Unión política y/o en la coordinación fiscal: Europa se encuentra ante su propio dilema: integrarse o desintegrarse. La exposición de los bancos a las Deudas de los llamados países europeos del Sur constituye la otra cara de la moneda de la crisis de la Deuda Soberana. Hoy el escenario más probable para Europa es un horizonte largo de deflación a la japonesa con una actividad económica insuficiente para crear empleo. La vía de salida escogida conlleva un peligro cierto de que la secuencia crisis financiera – crisis real - crisis fiscal acabe prolongándose en una crisis social de consecuencias imprevisibles.

Quizá los Estados son en ocasiones demasiado grandes para problemas pequeños, pero hoy, como lo demuestra la crisis griega y la de los restantes países del Sur de Europa, resultan demasiado pequeños para los grandes problemas. En medio de esta globalización es imprescindible hacer un ejercicio de realismo. Sólo queda responder de la única manera posible: innovación, internacionalización y conocimiento.

El debate sobre la reestructuración jurídica del poder territorial en el Estado español cobra su verdadero significado si no lo restringimos al marco estatal y lo situamos en el contexto más amplio de la nueva estructuración política de Europa y del mundo. En este contexto hay que situar hoy temas como el de la

soberanía compartida o el del derecho a la autodeterminación. El viejo «principio de las nacionalidades», cristalizado en la segunda década del siglo XX, que señalaba como objetivo que «a cada nación corresponda un Estado» no es viable o materializable en la práctica.

Y ello es debido tanto a que el mundo actual no se compone ya sólo de Estados, sino también de nacionalidades o pueblos-nación sin Estado, reafirmados en su identidad con avances competenciales, e insertados en el proceso globalizador.

Por encima del poder de lo intergubernamental frente a lo supranacional, Europa constituye para nosotros el ámbito geopolítico en el que el denostado y superado concepto de soberanía estatal se difumina, en favor de una concepción menos vertical, menos jerárquica y menos rígida de la detención del poder político. Un espacio en el que poco a poco cala la política de la cooperación frente a la de la imposición y la prepotencia del más fuerte, donde los consensos se alcanzan sobre la base de acuerdos y consensos basados en la racionalidad y no en meras sumas aritméticas de poder.

Ésta debe construirse desde la bilateralidad asimétrica, desde la necesaria confianza recíproca y desde la adecuación del concepto de soberanía a la realidad social y política del siglo XXI. La divergencia no está entre autonomismo y soberanismo, sino que radica entre el reconocimiento identitario de Euskadi (o de Cataluña) como agentes, como actores políticos y como naciones, frente a la concepción estatalista fagocitadora de toda pretensión de instalar una verdadera democracia plurinacional, y que los considera como meros titulares competenciales de una serie de materias subordinado a la indisoluble unidad de la única nación (la del propio Estado español).

## VIII. CONCLUSIONES

Es preciso, más que nunca, definir futuros escenarios posibles de desarrollo de nuestro autogobierno. El punto de partida y que permitiría alcanzar consensos de mínimos sería el reconocimiento de una auténtica democracia plurinacional. Los ejemplos, entre otros, de Canadá o de Bélgica permiten a nivel comparado comprobar que esta fórmula garantiza un punto de encuentro en el que convivir, pese a los diferentes sentimientos nacionales y los distintos conceptos de soberanía que coexisten.

La política, la verdadera política la hacen las colectividades, no un mero factor de individualismo atomizado. Un Estado en el que conviven distintas naciones o nacionalidades con fuerte personalidad histórica, como la nuestra, no puede organizarse sobre la base del principio de unidad nacional, excluyente y

exclusiva. ¿Por qué? Porque, como de hecho ocurre en las sucesivas políticas gubernamentales españolas, se acaba siempre otorgando un mayor protagonismo y una mayor relevancia a una de las naciones convivientes, generando así un agravio en el resto. Es una evidencia que debilita al propio Estado, porque genera un creciente desapego por parte de muchos ciudadanos hacia esa macroestructura de poder; son personas, individuos que creen poder reivindicar su condición de ciudadanos libres, iguales y soberanos y a la vez reclamar el reconocimiento de su pertenencia a una colectividad nacional diferenciada de la estatal dominante.

Ante el desconcierto institucional que caracteriza a la Unión Europea en el contexto de una crisis sin precedentes, es preciso hacer balance y reflexionar sobre los aspectos positivos que el avance de la construcción europea ha supuesto para los 27 Estados que integran esta compleja entidad supranacional, y cuyo andamiaje debe ser necesariamente renovado para garantizar el dinamismo y la agilidad en la toma de decisiones que requiere el contexto de un mundo globalizado. La UE debe ser capaz de responder a los retos que tal globalización mundial implica, *ad intra* y *ad extra*.

Necesitamos un «pacto constitucional europeo» respetuoso con todos los derechos fundamentales y que otorgue un protagonismo real tanto a las personas y organizaciones de la sociedad civil europea como a las entidades que conforman esa realidad plural y diversa que es Europa.

Europa se enfrenta a uno de los desafíos más ilusionantes de toda su Historia: construir un nuevo modelo de convivencia política, una nueva forma de democracia que, más allá de la mera yuxtaposición de los sistemas políticos actuales, sea capaz de acoger y desarrollar una nueva sociedad basada en la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la justicia social, la diversidad y el desarrollo sostenible.

Una Europa que en el momento actual de debate y redefinición de sus objetivos, no puede dejar pasar por alto el importante papel de las regiones, por ser éstas agentes activos, dinámicos, y los más capacitados para acercar el proceso de integración a una ciudadanía cada vez más apática sobre una Europa demasiado alejada de sus realidades políticas y culturales.

El autogobierno hoy, más que en actuaciones separadas o exclusivas, está en la capacidad de participar en procesos complejos de actuación y decisión. Hace tiempo que la discusión sobre el poder político se sitúa en términos de interdependencia y de participación democrática. Toda aspiración a una nueva distribución del poder político en este marco emergente ha de tener en cuenta la reordenación de los poderes públicos en una pluralidad de espacios y niveles territoriales de participación y decisión.

El Estado nación no es el único –ni el mejor– modo posible de encauzar las identidades nacionales. Y en el mundo actual, aun cuando haya resistencias significativas, todos los estados se encuentran abocados a hacer más estrechas sus relaciones de cooperación y a renunciar a parcelas fundamentales de su soberanía.

El gran desafío, la verdadera oportunidad de la Nación Vasca consiste en encontrar nuevas formas de organización política capaces de superar la estructura rígida en que se han asentado hasta ahora los viejos Estados nacionales. Esta es la gran oportunidad que el Pueblo Vasco tiene de encontrar una solución a nuestras demandas como nación.

Europa es el horizonte utópico de los vascos en el siglo XXI. Aunque no haya dado respuesta a la cuestión de las naciones sin estado, ha erigido un marco de trabajo en el que pueden negociarse los asuntos relativos a la libre determinación. Hemos de estar en primera línea cuando se trate de avanzar en la integración europea articulando su diversidad política y cultural. Una Unión Europea asentada únicamente sobre las bases tradicionales del Estado-nación no puede satisfacer estas expectativas. Lo que constituye para nosotros un experimento esperanzador es el hecho de que Europa se haya convertido en un laboratorio en el que se está ensayando una nueva forma de articular las relaciones entre los Estados, las naciones y las sociedades, un espacio inédito para la redefinición de lo propio y lo común, de la unidad y la diversidad, un escenario de interdependencia.

Por eso el orden normativo complejo que es la Unión Europea requiere un nuevo pensamiento constitucional que no sacrifique la triada de nación, territorio y soberanía. La singularidad del proyecto europeo obliga a una reformulación de los ámbitos de decisión, con nuevas realidades y nuevos actores.

Europa requiere más unión. No debe limitarse a ser un holding en el que los estados externalizan los problemas que ya no están en condiciones de resolver. Con frecuencia se ha banalizado a la Unión, entendiéndola como una escala de poder suplementario y no como un espacio que modifica sustancialmente nuestra manera de goberarnos. Lo que Europa necesita no es una cultura homogeneizadora similar a la que produjeron las construcciones nacionales sino una cultura pública que articule la unidad del marco jurídico y político y la pluralidad de las identidades.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

*BOLETÍN de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo*, 40 (2006), ejemplar dedicado a «Globalización y Cooperativismo».

- DJELIC, Marie-Laurie y QUACK, Sigrid (eds.), *Globalization and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*, Cheltenham: Edgar Elgar, 2003.
- FRIGOLÉ, Joan y ROIGÉ, Xavier (coords.), *Globalización y localidad. Perspectiva etnográfica*, Barcelona: Edicions Universitat Barcelona, 2006.
- KEATING, Michael, Governing Cities and Regions: Territorial Reestructuring in a global Age. En Scott, Allen John (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory and Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 371-390.
- MANGAS, Araceli, *Restaurar y redefinir las relaciones con Rusia*, Real Instituto Elcano, ARI 55/2014, 17-11-1014.