

Cooperación desde el respeto mutuo

(Co-operation starting with mutual respect)

Del Burgo, Jaime Ignacio
Avda. Roncesvalles, 2 - 2º dcha.
31002 Pamplona

BIBLID [1138-8552 (1998), 11; 77-82]

La cooperación que nadie discute, entre Navarra y el País Vasco debe realizarse sobre la base del respeto mutuo. El proyectado acuerdo que prevé la creación de un órgano común de carácter permanente, no es políticamente neutro, pues pretende establecer una cooperación universal que abarque todas las materias de la competencia de cada Comunidad, con el objetivo de configurar un marco político común. La técnica utilizada recuerda a la de la Unión Europea, excediendo con mucho lo que deben ser relaciones de cooperación para el tratamiento de asuntos comunes. Por otra parte, es difícil articular una cooperación desde el respeto mutuo, cuando una de las Comunidades mantiene hacia la otra una llamada permanente a la integración política.

Palabras Clave: Derecho Autonómico. País Vasco. Navarra.

Elkarrenganako begirunearen gainean eraiki beharra dago inork zalantzan jartzen ez duen Nafarroaren eta Euskadiren arteko lankidetzeta. Izaera iraunkorreko organo komun baten sorrera aurrikusten duen hitzarmen-proiektu hori ez da neutroa politikaren ikuspegitik, zeren eta komunitate bakoitzaren eskumeneko gai guztiak hartuko dituen lankidetzeta unibertsala ezarri nahi baitu, esparru politiko komuna egituratzeko helburuarekin. Erabili diren teknikak Europako Batasunarena dakar gogora, baina arazo komunak tratatzeko egon behar diren lankidetzeta-harremanak anitzez ere gainditzen dituela. Bestalde, zaila da lankidetzeta elkarrenganako begirunetik egituratzea, komunitateetako batek integrazio politikorako dei etengabea mantentzen duenean bestearekiko.

Giltz-Hitzak: Zuzenbide Autonomikoa. Euskal Herria. Nafarroa.

La coopération, que personne ne discute, entre la Navarre et le Pays Basque doit reposer sur le respect mutuel. L'accord projeté qui prévoit la création d'un organe commun à caractère permanent n'est pas politiquement neutre, car il tente d'établir une coopération universelle qui englobe toutes les matières de la compétence de chaque Communauté, dans le but de configurer un cadre politique commun. La technique utilisée rappelle celle de l'Union Européenne, dépassant de beaucoup ce que doivent être des relations de coopération pour le traitement de sujets communs. D'autre part, il est difficile de vértébrer une coopération reposant sur le respect mutuel, lorsque l'une des Communautés maintient envers l'autre un appel permanent à l'intégration politique.

Mots Clés: Droit Autonómico. Pays Basque. Navarre.

Buenas tardes. En primer lugar agradecer la oportunidad que la Sociedad de Estudios Vascos me ha brindado para dirigirme a ustedes y participar en este, sin duda, interesante y probablemente apasionante debate. La verdad es que se plantea en estas jornadas como una actividad de la Sección de Derecho de la Sociedad de Estudios Vascos un asunto que difícilmente puede sustraerse de sus aspectos políticos. Es decir, podemos analizar y diseccionar desde el punto de vista jurídico el proyectado acuerdo de cooperación de la Comunidad Autónoma del País Vasco con la Comunidad Foral de Navarra retirado de las Cortes Generales, pero tal vez eso no sea excesivamente útil salvo que la controversia jurídica sobre el acuerdo llegue a plantearse algún día en un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Desde luego argumentos jurídicos a favor y en contra de su inconstitucionalidad los hay, pero en esta tarde, después de haber escuchado con gran atención a Javier Balza, quiero centrarme en uno de los aspectos que en mi opinión constituye la cuestión nuclear del asunto que nos ocupa.

Agradezco su intervención porque es la primera vez que he escuchado la razón de ser del acuerdo y lo que subyace realmente en él. Me refiero a su alusión a que la idea básica, el sustrato sobre el que se asienta el proyectado acuerdo, es que las relaciones deben superar el estadio de la colaboración puntual para configurar un marco permanente de carácter estable, lo cual no es una decisión neutral sino que responde a un planteamiento político. Pues bien, creo que no nos vamos a engañar. Aquí está la verdadera cuestión y la ha expresado con absoluta claridad el representante del Gobierno Vasco y me alegro por ello, porque de esta forma se pone de manifiesto que en el acuerdo subyace una idea o una finalidad política con la que no tenemos por qué estar conformes quienes mantenemos posiciones diferentes sobre la articulación de las relaciones entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca.

Cuando conocimos el borrador o, mejor, el texto del acuerdo que se había guisado entre el presidente Otano y el presidente Ardanza, y lo conocimos por la prensa, lo que quiere decir que no tuvimos ninguna posibilidad de plantear nuestra reflexión, desde el primer momento dijimos: esto es una cooperación universal. Es decir, lo que ha calificado Javier Balza como la superación del estadio de cooperación puntual para configurar un marco generalizado de colaboración. Y ahí es donde no estamos de acuerdo, en su propio punto de partida.

Nosotros estamos de acuerdo con la colaboración entre Navarra y el País Vasco. ¡Claro que la relación entre Navarra y el País Vasco es complicada!. No estamos hablando de dos comunidades autónomas sin más, como pueden ser las relaciones de Castilla y León con Asturias, o de Galicia con Asturias o de Extremadura con Andalucía. No, estamos hablando de dos comunidades una de las cuales en su propio texto estatutario mantiene una permanente llamada a la integración de la otra comunidad. Esto es una realidad. El artículo segundo del Estatuto Vasco dice que Alava, Guipuzcoa, Vizcaya y también Navarra tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A propósito, voy a referir una pequeña anécdota. En las Cortes hace unos días escuchábamos al primer ministro del Gobierno portugués, que pronunciaba un discurso ante el pleno del Congreso. Hablaba de la fraternidad, de la hermandad, de la afinidad histórica, cultural, social y económica que vincula a Portugal con España y afirmaba la necesidad de intensificar la cooperación entre ambas comunidades, entre ambos países, estados soberanos. Mientras hablaba yo dejé volar mi imaginación hacia el acuerdo de colaboración entre Navarra y el País Vasco y me fijé en un gran repostero situado justo detrás del presidente de Portugal, donde estaba el escudo de España que tiene, como saben ustedes, cuatro cuarteles. Y pensé: sería posible escuchar estas mismas palabras en este mismo ámbito y con este

mismo contenido si en ese escudo uno de los cuarteles, el cuarto, estuviera reservado a las armas de Portugal por mantener España una actitud de reivindicación del territorio portugués? Estoy seguro que no. Pues ahí está vacío, esperando a Navarra, el cuarto cuartel del escudo vasco. Estos gestos son los que contribuyen a que las relaciones de cooperación entre el País Vasco y Navarra, si de verdad quieren ser de cooperación, no se desarrollen con la normalidad que debe existir entre dos comunidades que tienen problemas de interés común y que deben resolver en común. Y ese cuarto cuartel está vacío no por decisión de las autoridades vascas, sino porque el Tribunal Constitucional así lo ordenó, lo que es el exponente más claro del por qué de la desconfianza que a una parte importante de la sociedad navarra, que merece respeto, como también lo merece la que no piensa igual que ella, le produce un texto que puede tener una letra determinada pero que su música de fondo suena extraordinariamente desafinada.

No entendemos por qué es necesaria esa cooperación universal. Es verdad que hay materias de interés común. ¿Por qué no establecer un cauce de encuentro y de colaboración para que se siga profundizando en la vía de los acuerdos puntuales que son verdaderamente fructíferos? Si tenemos problemas de comunicaciones, resolvámoslos. ¿Acaso no se han resuelto ya, por ejemplo, para hacer la autovía del Norte o de la Barranca hasta Vitoria? ¿Acaso no hemos hecho otros convenios de colaboración para la prestación y gestión de servicios en otras materias?

Cuando el Parlamento de Navarra, en 1998, dentro de un contexto político determinado, aprobó estudiar la posibilidad legal de creación de un *órgano común permanente* ya decía claramente para qué debía ser: para preparar futuros convenios de colaboración, con dos cautelas: una, que no podía haber desapoderamiento de competencias en favor de ese órgano común y dos, que no tuviera funciones de representación política. Es evidente que el texto del acuerdo, cuando se lee en su conjunto, tiene el aire de una cierta confederación que se ha intentado llegar hasta el límite de lo posible. Hay un dato interesante para resaltar. En el protocolo firmado en Vitoria, entre Ardanza y Otano en 1995, que es el precedente del actual, se atribuía al órgano la función de armonizar las políticas respectivas. En el texto finalmente aprobado se ha dado un paso atrás, pues ya no se habla de armonizar las políticas respectivas sino de coordinarlas. ¿Qué significa, si establecemos un marco de cooperación universal, decir seguidamente que la finalidad es coordinar las políticas respectivas en todas y cada una de las materias de competencia de Navarra y del País Vasco? Pues que andando el tiempo esa coordinación acaba por establecer un marco jurídico-político común. Además, se configura para ello una institución a la que se denomina Consejo con una técnica que recuerda a las de la Unión Europea. Si ustedes se toman la molestia de leer los tratados de la Unión Europea -e incluso los antiguos tratados de las Comunidades Europeas- verán cómo aquélla carece de atribuciones propias, no tiene competencias propias, sino que lo que hay es un señalamiento de fines. Los tratados definen los fines a los que se quiere llegar y luego cómo se ha de llegar a su consecución, de forma que la futura unidad de mercado, económica o monetaria se alcanza mediante la coordinación de las políticas de cada uno de los Estados miembros. La doctrina constitucional afirma que todo esto tiene tintes de confederación y, evidentemente, es posible que más adelante veamos una federación de Estados europeos. La confederación constituye el paso previo para la federación o para una forma de Estado más integrada o bien acaba en disolución si los Estados no se entienden entre sí.

Dentro de los precedentes habrá que recordar que el Consejo vasco-navarro era la fórmula que Carlos Garaikoetxea expuso en 1980 para buscar, entre los partidarios y los contrarios de la integración, una solución intermedia, si no de integración al menos de cuasi inte-

gración. Él la llamaba tercera vía. Luego vino Txiki Benegas, el año 1981, y habló de la Dieta vasco-navarra. Ahora se resucita el Consejo al que se atribuyen funciones políticas propias. Por cierto, también el Consejo es en la Unión Europea la institución clave.

Hasta aquí he expuesto el meollo de la cuestión. De lo demás, efectivamente, y como ha dicho Javier Balza, se puede discutir. En mi opinión, sí hay una posibilidad de solución para que el acuerdo salga adelante. Creo que se ha vaticinado un futuro que no es el adecuado, es decir, o se toma la cooperación generalizada o no hacemos nada y seguimos como estamos. Pues bien, entre el todo o la nada también puede haber puntos intermedios y el punto intermedio es lo que se planteaba en el año 1987 y se plantea en estos momentos desde UPN. Establezcamos una comisión mixta de cooperación entre los gobiernos respectivos con la finalidad de preparar convenios y acuerdos de cooperación o colaboración en aquellas materias que se consideren de interés común, pero sin que apriorísticamente se establezcan cuáles son y sin que la finalidad de la misma sea el establecimiento de políticas comunes, porque eso es lo que precisamente tiñe al acuerdo de cierta inconstitucionalidad (no me atrevo a decir que el texto es inconstitucional, pues yo no soy el Tribunal Constitucional y por eso no sería tan tajante como Javier Balza cuando dice que el texto es constitucional). Lo que digo es que este texto tiene aspectos que podrían hacerlo inconstitucional. Y sí digo, también, que este texto tiene truco, responde efectivamente a una *no neutralidad* política, según palabras del señor Balza que agradezco vivamente porque me parece que es lo más importante que se ha podido decir sobre este asunto. De ahí que comprenda perfectamente que cuando el Gobierno de Navarra retira el acuerdo se produzcan ciertas reacciones políticas que me parecen en cierto modo desmesuradas. Si tan neutral es el acuerdo, si como se pretendía y se decía a todas horas el acuerdo no entraña más que la mera cooperación entre las dos comunidades, que no plantea ningún problema, que vemos fantasmas donde no los hay... las reacciones suscitadas demuestran que tal neutralidad no existe políticamente hablando.

Otras voces nos hablan de que la formalización de ese protocolo tal y como estaba configurado es fundamental, es un paso trascendental para la paz. Y yo me pregunto, ¿qué tendrá que ver con la pacificación una mera cooperación entre dos comunidades que deciden hacer la autovía del Norte, por poner un ejemplo, o establecer algún tipo de convenio cultural o educativo? ¿No quedamos en que la pacificación depende exclusivamente del reconocimiento del derecho a la autodeterminación y de lo que se llama la unidad territorial de Euskal Herria? ¿O es que ese Consejo es el futuro Consejo de Euskal Herria? ¿No será que una vez puesto en marcha el Consejo su objetivo será precisamente la creación del marco político común, aunque de momento haya dos gobiernos, dos comunidades políticamente diferenciadas? ¿Qué tiene que ver todo esto con la pacificación?

También se nos ha advertido que si enmendábamos el acuerdo en el Senado -si bien debo precisar que no lo habíamos enmendado sino que habíamos presentado una propuesta de autorización condicionada- nos íbamos a enterar -lo ha dicho el Sr. Arzallus-, que ello implicaba la defunción del Senado -lo ha dicho el Sr. Zubía- que se trata de algo tremendo y muy grave -lo ha dicho el Sr. Ardanza- o que nuestra postura es fruto de la visceralidad anti-vasca que nos caracteriza -según apostilla del Sr. Garaikoetxea-. Nosotros no hemos respondido en esos términos. Hemos dicho, sencillamente, que el texto no nos gusta. Que queramos cooperar con el País Vasco, pero no con ese texto. ¿Por qué? Porque tiene razón el Sr. Urbiola, que fue el más claro de todos los que hablaron desde el principio, cuando dijo: "Este es el primer paso, el primer camino hacia la integración de Navarra en Euskadi"; o ese otro dirigente nacionalista que, en privado, dijo que "entre el 100 y el 0 de la integración esto

representa el 30 por ciento". Precisamente por todo ello no estamos de acuerdo con este texto.

Pero, entiéndase bien, no estamos en contra de la cooperación con el País Vasco. No queremos vivir como comunidades separadas, no queremos -como alguna vez se nos ha imputado-, establecer muros de separación entre el País Vasco y Navarra. Por cierto, que uno de los mentores del acuerdo de cooperación no en los términos actuales sino en los de 1987 fue obra de quien habla y no quito ni una coma de lo que aprobó entonces el Parlamento de Navarra. Lo único que no soy es el autor, como se me atribuye, de la expresión "*Organo Común Permanente*", propuesto por el señor Ardanza en el discurso de investidura que motivó precisamente la moción del año 1987.

No somos, pues, contrarios a la cooperación con el País Vasco. Queremos que se intensifique esa cooperación. Pero también tenemos problemas comunes con La Rioja y con Aragón. ¿Transplantaríamos este mismo modelo a la Rioja y a Aragón?. Ya sé que se me va a reprochar que esto que acabo de decir es un disparate, pues ¿cómo es posible que podamos entender que el nivel de relación entre Navarra y el País Vasco sea igual que con La Rioja y Aragón? Hombre, hay quien dice que La Rioja forma históricamente parte de Euskal Herria... Si en estos momentos formáramos parte de ella, políticamente hablando, a lo mejor ya no sería absurdo hablar de una cooperación con La Rioja. Con Aragón también hemos tenido relaciones históricas, hasta hemos tenido reyes comunes. El Ebro parece que circula hacia el Mediterráneo por lo que es razonable pensar que tenemos algún tipo de interés en todo lo que pase en esa zona. Probablemente los términos de la cooperación con la Rioja y con Aragón deberán ser distintos que con el País Vasco. Pero quede bien claro que podemos y debemos cooperar con ellos.

Entiéndase bien, una cosa es la cooperación puntual en aquellas materias sobre las que se considere necesario cooperar y otra crear un marco estable de cooperación que suponga o tienda al establecimiento de un marco jurídico-político común a medio plazo, pues no se pretende otra cosa con el objetivo de coordinar todas las políticas de las materias de competencia de ambas Comunidades. En eso no estamos de acuerdo. No estamos de acuerdo en que el Organo Común tenga denominaciones que proyecten una idea que no se corresponda con la estricta cooperación. Por eso preferimos la expresión Comisión Mixta a la de Consejo.

No estamos de acuerdo tampoco con la creación de un secretariado permanente que, aunque se diga que no tiene funciones decisorias y ejecutivas, en cierto modo las tiene, pues su función es la de coordinar e impulsar los acuerdos y decisiones que se adopten por el Consejo en el seno de la Administración de cada una de las Comunidades. No queremos, y eso es muy legítimo, que se den pasos hacia lo que puede implicar el cambio del *status* de Navarra.

Estoy convencido de que mis palabras no serán aceptadas por una parte considerable del auditorio, porque veo figuras del nacionalismo vasco a las que respeto profundamente. Pero también pido que se me respete y que se respete a quienes no pensamos lo mismo y a los que entendemos que Navarra no forma parte ni de Euskadi ni de Euskal Herria; y éste es el Consejo de Euskal Herria. Una cosa es Euskal Herria como entidad cultural, cuyos límites además no podrían abarcar a toda Navarra, y otra cosa es Euskal Herria en términos de equivalencia política con Euskadi. Lo dice el artículo -me parece que es el primero- del Estatuto Vasco: el pueblo vasco o Euskal Herria se constituye en Comunidad Autónoma bajo la denominación de Euskadi o País Vasco. Es decir, Euskal Herria es prácticamente sinónimo de

Euskadi. Pues respétese a los que no queremos eso. Nosotros aceptamos que otros lo quieran, que luchen para que Navarra cambie, pero que respeten nuestra postura en la que no hay ningún tipo de visceralismo cuando decimos que no queremos dar pasos en esa dirección. Queremos ser amigos de todos, cooperar con todos, pero no queremos que la Comunidad diferenciada de Navarra forme algún día parte de otra entidad en la que la identidad de Navarra pueda quedar diluida. Esto es lo único que decimos y esta es la razón de ser de nuestra actitud política; creo que las cartas están boca arriba.

También es verdad que el Gobierno de Navarra ha abierto un proceso de diálogo. Es cierto que el Parlamento de Navarra aprobó un texto por mayoría absoluta en un momento determinado. Pero también es cierto que cuando el Gobierno de Navarra ha retirado del Senado el acuerdo no se ha producido un terremoto político, como podría esperarse si ello pudiera entenderse como violencia respecto a la actuación del Parlamento. Hace unos días, cuando se discutió este tema en el Parlamento de Navarra, uno de los partidos que firmaron y apoyaron el acuerdo presentó otra propuesta para que el Gobierno negociara de nuevo una reelaboración del mismo en términos parecidos al anterior, pero que contenía algunos matices interesantes y distintos en relación a los que figuran en el texto presentado a las Cortes Generales. Propuesta que, por cierto, fue retirada por el grupo proponente.

Lo que sí tenemos -no hablo en nombre del Gobierno de Navarra, pero sí en el de UPN- es una actitud de diálogo. Fuimos marginados en la elaboración del acuerdo pero si al final se busca un texto en el que el Parlamento de Navarra esté mayoritariamente conforme es posible que el Gobierno Vasco pueda aceptarlo aunque no sea el suyo y aunque no esté guiado por esa idea básica que a nosotros, desde nuestra posición política, no nos parece aceptable.