

Europa-Euskalerrria: un mosaico policéntrico

(Europe-Basque Country: a Polycentrical Mosaic)

Bengoetxea, Joxerramon

Univ. del País Vasco

Fac. de Derecho

Dpto. Filosofía de los Valores y Antropología Social

Pº de Manuel Lardizabal, 4

20018 Donostia

La finalidad principal de esta intervención, desde la teoría jurídica, la teoría de la integración europea y la filosofía política, consiste en aportar unas claves para la reflexión en torno a una triple problemática: Las teorías sobre el nacionalismo, especialmente en el contexto europeo. Las transformaciones del modelo de Estado y de las propias teorías nacionalistas a la luz del proceso de integración europea. La fundamentación del poder y la legitimación de la autoridad pública desde la ciudadanía y los derechos humanos.

Palabras Clave: Europa. Integración. Policentrismo. Diversidad. Complejidad. Regionalismo. Nacionalismo. Ciudadanía. Legitimidad. Estatalismo. Descentralización. Subsidiariedad. Gobernanza. Naciones sin estado propio. Estados plurinacionales.

Teoria Juridikoaren ikuspegitik eta Europako integrazioaren filosofia politikotik giltza batzuk e kartztea da hitzaldi honen helburu nagusia, problema hiruokitz bati buruz gogoeta egitearren: nazionalismoari buruzko teoriak, Europako testuinguruan bereziki; aldaketak estatuaren eremuan eta teoria nazionalistetan Europako Integrazio prozesuaren argitan; boterearen funtsa eta aginte publikoaren legitimazioa herritartasunaren eta giza eskubideen alde tik

Giltza-Hitzak: Europa. Integrazioa. Polizentrismoa. Aniztasuna. Konplexutasuna. Erregionalismoa. Nazionalismoa. Herritartasuna. Legitimitatea. Estatalismoa. Deszentralizazioa. Subsidiaritatea. Gobernatzea. Estatu propio rik gabe ko nazioak. Nazio anitzeko estatuak.

L'objectif principal de cette intervention, depuis la théorie juridique, la théorie de l'intégration européenne et la philosophie politique, consiste à apporter des clés pour la réflexion autour d'une triple problématique: Les théories sur le nationalisme, spécialement dans le contexte européen. Les transformations du modèle d'Etat et des propres théories nationalistes à la lumière du processus d'intégration européenne. Le fondement du pouvoir et la légitimation de l'autorité publique depuis la citoyenneté et les droits de l'homme.

Mots Clés: Europe. Intégration. Polycentrisme. Diversité. Complexité. Régionalisme. Nationalisme. Citoyenneté. Légitimité. Étatisme. Décentralisation. Subventionnalisme. Gouvernement. Nations sans état propre. États plurinationaux.

ADVERTENCIAS PREVIAS

Resulta necesario advertir sobre ciertas premisas metodológicas utilizadas en la presente reflexión:

El enfoque es euro-céntrico. El tratamiento del proceso de integración europea como superación, y no como negación, del nacionalismo resulta particularmente ilustrativo del enfoque. La teoría nacionalista aquí sugerida tiene un sello europeo muy particular: Las reflexiones aquí presentadas no tienen, ni mucho menos, vocación de universalidad. Se pretende además proponer un modelo de integración europea como modelo normativo para el nacionalismo de naciones sin estado propio que forman parte de algún Estado-miembro de la Unión Europea.

El enfoque considera que la revisión permanente de las construcciones políticas, ideológicas y constitucionales no es algo negativo sino todo lo contrario. El status normal y deseable para una institución, una organización, una estructura o un sistema no es la aceptación acrítica ni el consenso universal. El hecho de que se cuestionen estructuras, instituciones, etc., no es en sí negativo. Tampoco es en sí positivo el someter todo sistemáticamente a revisión por el mero afán dialéctico, aunque sí expresamos una preferencia por la crítica y la discusión constante de las ideas y de las construcciones jurídicas y políticas siempre que ello se haga desde un talante dialogante y favorable al discurso, en el sentido de estar dispuesto a revisar los propios planteamientos desde los que se formula la crítica (esta es en mi opinión la vertiente ética de la teoría del discurso habermasiana). Desde la teoría jurídica, desde la filosofía práctica y desde la política, la crítica permanente resultan esenciales. Ni siquiera está demostrado que una sociedad, una institución o una estructura política funcione mejor porque sus premisas no se sometan a la crítica. Someter las teorías políticas, incluso la propia teoría del nacionalismo, a una crítica permanente lleva a argumentaciones más sofisticadas, más interesantes y más fundadas. La teoría aquí desarrollada pretende ser una teoría crítica.

Para desarrollar la tarea crítica serán de gran utilidad las ciencias sociales, sólo desde las cuales se pueden comprender fenómenos como el nacionalismo, la transformación del modelo de estado o el propio proceso de integración europea. Sería deseable que la población en general pudiera comprender el funcionamiento y la estructura de su sistema político y sus instituciones y de los principios sobre los que se asientan. Sus posibilidades reales de participación aumentarán así de modo importante.

No se van a aportar definiciones (límites y contornos) aunque sí aproximaciones. Nos encontramos ante fenómenos complejos que se resisten a la simplificación propia de las definiciones. Todos tenemos un conocimiento intuitivo de lo que es un

estado o una nación, de lo que es el nacionalismo o los derechos humanos.

Se trabaja desde la identificación de tipos ideales y construcciones teóricas, no de casos reales o históricos. No se trata de analizar ningún caso concreto de nacionalismo, aunque se aportarán ejemplos desde los tipos de nacionalismo más familiares para el autor: el vasco, el escocés, el francés, el español, entre otros.

El autor se ubica en una tradición de nacionalismo liberal y europeísta, tres vertientes que suelen presentarse como incompatibles: el nacionalismo se contrapone tanto al liberalismo cuanto al europeísmo desde casi todos los medios de comunicación y casi todos los círculos intelectuales. Intentaré demostrar que ello es un error. Los tres componentes del trilema resultan reconciliables. La teoría jurídica normalmente se ha desentendido de este tipo de reflexiones. Al hacerlo, curiosamente ha servido a los propósitos de la teoría nacionalista, especialmente relevante resulta la conexión contingente entre positivismo jurídico y estatalismo. En otras palabras: no ha problematizado el nacionalismo, lo ha considerado como ajeno a sus preocupaciones. Tampoco se ha ocupado debidamente del fenómeno de la integración europea ni del derecho comunitario. Como consecuencia de este desinterés ha analizado el ordenamiento o el sistema jurídico, las fuentes del derecho, la norma jurídica, el razonamiento jurídico como fenómenos abstractos y universales desvinculados de los fenómenos políticos que se expresaban en el trasfondo: la teoría del Estado y las culturas o tradiciones jurídicas nacionales. El análisis jurídico lanzaba así pretensiones de neutralidad (lo que Bobbio ha llamado el iuspositivismo ideológico). Desprovisto de la reflexión crítica necesaria, el nacionalismo se ha sentido cómodo con la teoría jurídica, aunque haya sido incomodado por la filosofía política. Desprovista de fundamentación crítica, la teoría de la integración europea se ha visto huérfana de un bagaje teórico serio comparable al existente para el derecho constitucional o para el derecho estatal.

1. TEORÍAS NACIONALISTAS. EL PLANTEAMIENTO DEL DISCURSO CENTRAL

Las dificultades terminológicas

Es preciso analizar los términos implicados: "nación", "país", "región", "estado". Los términos "nación" y "país" no son términos jurídicos. Los términos "estado", "región" sí son jurídicos además de políticos, geográficos, etc. El término pueblo suele hacer referencia a la población, sin combinarla necesariamente con el territorio. Desde el constitucionalismo "pueblo" se convierte en el constituyente, el detentador de la soberanía, soberanía popular. El término "región" puede tener significados o extensiones distintas desde la economía o desde la política o desde el derecho: una región normalmente no se define jurídicamente.

te de forma homogénea. Euskadi es una región desde la perspectiva de la Unión Europea, una Comunidad Autónoma desde la perspectiva constitucional española, un país o mejor *pays*, desde la cultura y la geografía francesa. Pero desde la teoría nacionalista vasca Euskadi es una nación compuesta por siete regiones o territorios históricos, tres de los cuales, junto con el Bearne, forman parte de un departamento francés de los Pirineos atlánticos, a su vez componente de la región Aquitaine, otro de los cuales forma la Comunidad Foral Navarra y tres de los cuales forman una Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi. Pero desde la economía, la región puede ser más amplia que el Estado. Así se habla de la región mediterránea. Territorio, pueblo, organización política, vertebración institucional son elementos del Estado y de las naciones. Se observa pues que todos estos términos son esencialmente discutidos y problemáticos.

Como se ha señalado más arriba, durante bastantes años muchos académicos han cuestionado el estado, pero los juristas y filósofos del derecho siguen a la zaga. Lo mismo ocurre con el nacionalismo, que es una ideología y por ello poco interesa al jurista; tanto el nacionalismo de los Estados establecidos o consolidados como el nacionalismo de naciones sin Estado propio constituyen un reto para la filosofía política, pero también deben preocupar a la teoría jurídica, que debe desarrollar esquemas interpretativos y analíticos para abordar el tema. Analizaremos las relaciones entre estado y nación y las relaciones entre estado y derecho.

El Estado y la Nación, el Ser y el deber ser

Las relaciones entre nación y estado son complejas. El paradigma dominante hasta el momento postula la identificación entre nación y estado. A cada nación le corresponde un estado y a cada estado le corresponde una nación. El estado es Estado-nación y la nación es Nación-estado. En la tradición francesa *état* y *nation* son lo mismo. Se trata de un dogma con una doble vertiente: descriptiva o conceptual y normativa.

Este dogma resulta falaz desde un plano descriptivo: no toda nación cuenta con su propio estado. No todo estado institucionaliza a una nación. Sabemos que la existencia o el reconocimiento de la existencia de una nación no lleva necesariamente al postulado de la creación de un Estado, que existen naciones sin estado propio (Cataluña) y naciones que, desde una perspectiva sociopolítica, no reivindican mayoritariamente la creación de un estado propio (Gales), aunque las teorías nacionalistas surgidas en dichas naciones normalmente sí lo hacen. Sabemos igualmente que algunas naciones se integran en distintos estados limítrofes (Euskadi). No se nos escapa que el status de “nación” de las “regiones” mencionadas es seriamente discutido y es objeto de controversia y de discordia. También

sabemos que la existencia jurídica de un Estado no implica necesariamente la postulación de la existencia de una nación que otorgue sustancia a dicho Estado (el Reino Unido). Sabemos que, al menos en teoría, las federaciones y las confederaciones son posibles y que pueden existir Estados plurinacionales (el Reino Unido, Bélgica). Pero desde las teorías nacionalistas más usuales, estas construcciones se contemplan como marginales. Para asumir como deseables aquellos esquemas que rompan con la identificación entre “estado” y “nación” es necesario pasar a versiones del nacionalismo de corte liberal, moderado y solidario y pasar a teorías del Estado revisionistas, casi postnacionales.

El dogma no sólo es falaz desde el plano del ser; también genera polémica en un plano normativo, del deber ser. Si a cada estado corresponde una Nación la consecuencia es que la existencia de varias naciones dentro de un Estado se considerará como un fenómeno atípico y anómalo a superar y resolver; que cada estado deberá convertirse en nación, con lo que ello supone –cultura nacional, lengua nacional, símbolos, etc. Si a cada nación corresponde un Estado, la consecuencia es que toda nación sin estado propio aspirará a la creación de un Estado propio, no cabrá otra salida si la nación desea seguir siendo nación, de otro modo será una nación incompleta.

La realidad político-institucional nos muestra una pluralidad de casos que no encajan con el dogma y además el discurso político nos muestra que los estados plurinacionales son posibles y no se encuentran necesariamente en proceso de desintegración, aunque se encuentren en estado de discusión; pero ¿porqué debe otorgarse prioridad normativa a la falta de discusión y debate ante el debate y el replanteamiento permanente de las construcciones políticas e institucionales? Paulatinamente van apareciendo teorías nacionalistas de naciones sin estado propio que ya no postulan como objetivo fundamental la creación de un Estado propio, sino que comienzan a matizar esta aspiración, que hasta hace pocos años era obligada. Las transformaciones que está sufriendo el modelo de estado en la actualidad contribuyen obviamente a la revisión de los postulados tradicionales.

Las relaciones entre derecho y estado son también complejas. Para algunas teorías el derecho constituye y es previo al estado de tal modo que el Estado sólo puede definirse desde el derecho y las manifestaciones cuasi-estatales sólo serán “estado” en la medida en que el derecho –pero ¿qué derecho?– las reconozca como tales. Para otras es el estado quien crea el derecho, de tal forma que todo derecho queda delimitado por el estado y los fenómenos jurídicos extraestatales a fin de cuentas son reconducibles al estado y sólo son jurídicos si el estado los reconoce como tales, como manifestaciones propias. Otras teorías postulan una interdependencia mutua entre derecho y estado, dando una primacía a uno de los dos términos.

MacCormick ha analizado las relaciones entre derecho y estado (*Questioning Sovereignty*, Oxford, 1999: cap. 2).

La soberanía

Curiosamente, la transición de la nación al estado sólo se puede realizar a través del derecho. El estado y la nación pueden compartir los mismos elementos objetivos —un pueblo, un territorio, una organización política— o incluso la nación puede tener atributos adicionales de corte subjetivo que le falten al estado —el sentimiento patriótico o nacional— pero a la nación le falta un dato que el estado posee: la soberanía formal y la personalidad jurídica internacional que ella conlleva. Los estados existentes no se plantean problemas de soberanía. Las naciones sin estado propio sí. El proceso normal se podría presentar del siguiente modo: la nación postula su derecho a decidir su futuro al contar con una mayoría suficiente de la población que reivindica tal derecho para su nación. Ello lleva bien a la celebración de un referéndum donde se ofrece a los nacionales la posibilidad de pronunciarse sobre el status deseado (proceso de autodeterminación) o bien a la declaración unilateral de soberanía e independencia.

En otras palabras, el paso de la nación al Estado supone alcanzar la soberanía. Normalmente ello se produce a través de la autodeterminación. Pero las relaciones entre estos conceptos deben someterse también a revisión crítica. La soberanía tiene una vertiente interna y otra externa. A su vez puede tratarse de una soberanía formal o de una soberanía material. Pues bien la cuestión es cómo conceptualizar la soberanía formal: ¿quién es formalmente soberano? ¿Puede una nación sin estado propio ser soberana formalmente? La nación soberana es una nación que el resto de la Comunidad o la Sociedad de Naciones reconoce como soberana o es una nación que un ordenamiento constitucional reconoce como soberano. Según algunas versiones de soberanía, sólo la estatalidad concede esta soberanía formal. Pero otra versión posible de la soberanía se acercaría más a la autodeterminación: es formalmente soberana la nación que puede decidir libremente sobre su status jurídico deseado; lo esencial no es ni siquiera el hecho de decidir sino el poder decidir. Según esta teoría Québec ha ejercitado en varias ocasiones su derecho a la autodeterminación y el mero hecho de que se le reconozca como titular de dicho derecho lo convierte en una nación soberana, y ello aunque no haya creado su propio estado.

Se podría intentar una analogía con la situación de un adolescente que alcanza la mayoría de edad y vive con sus padres. Al alcanzar la mayoría de edad puede decidir si irse de la casa familiar o quedarse. Si decide libremente quedarse en el hogar familiar, pudiendo abandonarlo en cualquier momento, no deja de ser soberano, puede incluso negociar las condiciones en las que podrá acoger-

se al hogar familiar: la construcción de una vivienda adyacente que le confiera mayor independencia, el compartir gastos comunes, o el compartir estancias determinadas, etc. Algo similar pasaría con la nación, lo esencial para ser soberana es poder decidir.

La nación soberana se convierte en estado, pero no basta con que la nación afirme o proclame su soberanía, para que dicha propiedad le sea conferida. Se trata de un reconocimiento externo, por otros estados y se trata de una aceptación tácita por la población del hecho de la soberanía. Si son los restantes estados quienes reconocen la soberanía, ello parece indicar que el estado viene definido por el derecho internacional: entre naciones, the Law of Nations. La vertiente interna de la soberanía depende de que no exista otra entidad que proclame la soberanía en competencia con la proclamada por la propia nación. Cuando se produce el conflicto entre proclamaciones de soberanía, los factores clave vuelven a ser el reconocimiento interno y el externo. La fórmula de humpty dumpty resulta una vez más reveladora: *the question is who is master*.

Quizá la teoría del *punto de vista interno* que propusiera Hart para la regla de reconocimiento del derecho o de la normatividad pueda ayudarnos: ¿a quién contempla la población como detentador de la soberanía? ¿A quién contempla la comunidad internacional como poder constituido en un territorio?

Nos encontramos ante otro término esencialmente polémico, como se ve. Piénsese en una declaración unilateral de independencia: La antigua Checoslovaquia, la antigua Yugoslavia, la declaración unilateral de Palestina, una supuesta declaración unilateral de independencia en Euskadi o de Escocia. ¿De qué depende el éxito de dichas declaraciones? La Unión Europea, ¿cómo reaccionaría? Pero la propia Unión Europea, ¿qué es, es algo más que los estados que la componen? ¿Puede decirse que la Unión Europea tiene soberanía?

Quizá haya que revisar el concepto de soberanía buscando una nación graduable: se puede ser más o menos soberano. Sin embargo desde la teoría jurídica sólo entendemos una lógica binaria o excluyente: o se es o no se es soberano, no caben grados. La soberanía es como la personalidad jurídica de la nación o del estado; no es una cuestión de grado, ¿o sí lo es, se puede ser parcialmente soberano? Si se habla de reconocimiento formal o simbólico, *Herrschaft*, parece que la soberanía es única, indivisible, indivisa, total. Si, en cambio, se concibe la soberanía en relación con competencias y poderes, esta afirmación debe matizarse, la soberanía es cuestión de grado. Algunas teorías se inclinan por restar importancia al hecho de contar con una mera soberanía formal y hablan de poder real, *Macht*. ¿De qué le sirve a una nación, pongamos Somaliland, la soberanía formal si no tiene poder real, si no puede adoptar las decisiones necesarias para

poder funcionar eficazmente como Estado? Para tener soberanía, es necesario poder adoptar una serie de decisiones que permitan un gobierno y una administración autónoma o relativamente independiente en el contexto de globalización o mundialización. Es como tener personalidad sin tener capacidad en derecho privado. Al hablar de poder se habla de esferas en las que se puede expresar dicho poder, de competencias de actuación. Muchas de estas competencias se encuentran repartidas entre distintas administraciones. Aparecen centros de decisión distintos según la esfera de competencia de que se trate.

La soberanía compartida en la Unión Europea

La Unión Europea es un experimento muy interesante visto desde ambas versiones de soberanía. Si se contempla la teoría formal se concluye que la Unión Europea no tiene personalidad jurídica y no es soberana. Las Comunidades Europeas son un caso más difícil; tienen personalidad jurídica internacional y parece que ello les confiere soberanía, sin ser estado, aunque capacidad de actuación internacional le viene conferida por los Estados miembros, formalmente soberanos. Pero desde el punto de vista de la soberanía material o el poder, las Comunidades Europeas tienen un alto grado de soberanía.

Eventualmente la Unión Europea puede convertirse en una comunidad de naciones o de pueblos "cuasiestatal" o "paraestatal", donde algunas esferas tradicionales de la soberanía como los asuntos exteriores, la defensa y la seguridad, la moneda y la regulación de la economía y del comercio o nuevas competencias como las relacionadas con el medio ambiente, la investigación científica y tecnológica, se confieren o se ceden a las instituciones supranacionales o supraestatales y donde otras esferas tradicionales de la soberanía como el derecho penal, el derecho de familia, la política social, la educación y la cultura siguen siendo preservadas por las naciones (estados), eso sí, coordinadas entre sí y sometidas a estándares comunes morales y políticos (derechos humanos, métodos abiertos de coordinación) que pueden ser supervisados y desarrollados por un Tribunal común o que escapan a dicho control, según el caso, pero permitiendo estándares locales siempre que sean compatibles con el núcleo esencial de los estándares compartidos.

En esta división de poderes, competencias y funciones, siempre existirá un área gris de competencias mixtas o compartidas entre las Comunidades o la Unión y sus Estados-miembros, que serán distribuidas según principios orientativos como los de subsidiariedad y proporcionalidad. La aplicación de tales principios siempre será polémica en la práctica, pero quizá no sea sensato excluir la aplicación de estos principios en las relaciones entre los Estados-miembros y sus regiones con competencias legislativas. Una cuestión interesante será

analizar si la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debe extenderse al conocimiento de las causas donde se diluciden tales principios de reparto competencial. En la reciente propuesta pretendidamente europeísta de Jospin se habla de un órgano, la Conferencia Permanente de Parlamentos estatales o Congreso, encargado de controlar el respeto de la subsidiariedad por parte de las instancias comunitarias y de debatir todos los años el estado de la Unión.

Si la justificación para decidir que una competencia o un poder sean ejercidos por un Estado-miembro y no por la Unión es que se actúa más eficazmente a nivel local, más cerca de los ciudadanos, y si el Estado-miembro está a su vez descentralizado, parece lógico exigir a dicho Estado-miembro que se aplique internamente el mismo criterio de eficacia y proximidad y difícilmente se entiende porqué deba excluirse al Tribunal de Justicia del análisis de la mayor o menor eficacia de actuación a un nivel frente a otro. Si el estado-miembro se niega a ceder la competencia a sus regiones, su argumento de eficacia frente a la Unión pierde consistencia, y realmente lo que busca es recuperar una esfera de soberanía.

La perspectiva aquí mencionada sólo parece aplicable a las áreas donde las Comunidades pueden actuar mediante reglamentación vinculante y controlable por los Tribunales, pero genera una dinámica de diálogo institucional que puede resultar atractiva para las naciones sin estado propio que cuentan con competencias legislativas.

Existen otras esferas competenciales residenciadas a nivel estatal o regional donde las Comunidades no pueden actuar normativamente, pero sí pueden impulsar actuaciones de coordinación. En estos casos se producen interesantes relaciones entre las administraciones no sometidas a control jurisdiccional pero con gran impacto real sobre la actuación pública. Las regiones con capacidad de actuación comienzan a cobrar consciencia respecto de los efectos negativos de su no participación en dichos procesos de coordinación

Los Nacionalismos de Estado

Los nacionalismos son un problema para la integración europea, cuya finalidad es precisamente trascender al nacionalismo estableciendo un sistema verdaderamente supranacional. De hecho, los frenos al proceso de integración europeo se postulan desde posiciones nacionalistas estatalistas aunque ello no quiere decir que la postura contraria a aumentar sistemáticamente las competencias de las instituciones comunitarias suponga caer en un nacionalismo recalcitrante. La defensa del principio de proximidad a la ciudadanía y de subsidiariedad no significa abrazar postulados nacionalistas. El nacionalismo es un problema para los liberales, que muestran una desconfianza persistente y se niegan a admitir que puedan exis-

tir distintas versiones de nacionalismo. Tiene mala prensa porque recuerda al chovinismo y sugiere discriminación. Ciertamente, incluso las versiones más blandas de nacionalismo carecen de credibilidad entre el público ilustrado y progresista. Para dicho público, el intento de defender una versión liberal de nacionalismo está condenado al fracaso como si se tratara de una contradicción conceptual. El nacionalismo no podrá ser nunca universalista y por ello las doctrinas universalistas han chocado con él, especialmente el comunismo y el individualismo solipsista.

Pero el nacionalismo es también un problema para los nacionalistas ya que siempre arrastrarán la carga de la prueba y la necesidad de persuadir al público ilustrado de que su nacionalismo no conduce a la exclusión o a la discriminación. No es casualidad que todo intento de salvar la teoría nacionalista ante el discurso ilustrado adopte calificativos de carácter paliativo como nacionalismo *liberal* o *mínimo* o *moderado* o *democrático*, o nacionalismo de naciones sin estado o simplemente abandonan el término para adoptar alternativas más aceptables según las tradiciones culturales: *patriotismo*, *comunitarismo*, *regionalismo*, *localismo*, etc.

A pesar de todo ello, el nacionalismo es una realidad que uno simplemente no puede ignorar; y como tal, merece un tratamiento serio. Las ciencias sociales deben explicarlo y ayudar a entenderlo, los filósofos deben debatirlo con seriedad, sin descalificaciones de corte emocional. Los estados están continuamente adoptando actitudes nacionalistas y aunque muchas personas las lamenten, pocas veces las cuestionan políticamente ya que no está bien visto criticar al gobierno del estado por adoptar el punto de vista de los *intereses nacionales*. Las negociaciones ante el Consejo de la Unión Europea son buena prueba de ello. Las naciones-estados se han inventado el nacionalismo como agenda de legitimación, los medios de comunicación y la *intelligentsia*, educados en una cultura de exaltación de los valores nacionales y desconfiantes ante lo desconocido, reafirman dichas actitudes. Pero las naciones sin estado han adoptado una agenda similar para apoyar sus reivindicaciones de creación de un estado propio; su referencia sigue siendo el estado-nación.

De hecho, muchas personas, grupos o estados que despliegan actitudes nacionalistas frecuentemente niegan que sean nacionalistas o que abracen el nacionalismo como doctrina política, alegando que se limitan a defender el interés nacional. En realidad el nacionalista de estado lo tiene todo más fácil porque su nacionalismo no cuestiona al estado en el que se encarna su nación. ¿Qué debe hacer el teórico, el académico ante tales fenómenos: avergonzarse, lastimarse, negarlos, esperar que un día prevalezca la racionalidad y que el nacionalismo sea algo del pasado?

Sin embargo, el inicio del nacionalismo tenía un componente liberador: Se trataba de liberar a

la nación del yugo opresor: Inspirada en la tradición revolucionaria estadounidense o francesa, que entroncaba directamente con la Ilustración, el primer nacionalismo concebía a la nación, detentadora de la soberanía popular, como un proyecto liberador frente al imperio o frente a la tiranía. La nación liberal propondría un nuevo modelo de relaciones internacionales. Ya durante el Risorgimento Giuseppe Mazzini hablaba de una fraternidad o sorelidad de naciones y llegó a proponer una Europa unida de pueblos libres donde se trascenderían las singularidades nacionales en una armonía pan-europea. También los principios de la doctrina Wilson en defensa del principio de autodeterminación llevaron a la Sociedad de Naciones y eventualmente a las Naciones Unidas en un espíritu liberal y cosmopolita. Otras versiones de nacionalismo relacionadas con el movimiento romántico, postulaban la existencia de un espíritu popular encarnado en el pueblo y que sólo se podría desarrollar adecuadamente a través de un gobierno nacional que incidiese en los rasgos objetivos del *Volk*.

Durante muchos años, en la fase de industrialización de los estados europeos modernos, el nacionalismo ha sido una ideología que ha aportado una especie de emulsificador o aglutinante social y cultural, que confería un sentimiento identitario, de pertenencia y unidad a un estado sobre la base de valores fuertes objetivables: lengua, historia, tradiciones, cultura, religión, etc., en un contexto de modernización donde los lazos de solidaridad grupal se difuminaban. Los problemas comienzan cuando se hace patente la diversidad social, étnica, cultural e ideológica de la sociedad existente en el estado-nación. El riesgo es la exclusión o la consideración como "ciudadanos de segunda" de todas las personas que no logran identificarse con los rasgos y valores que predicaban las doctrinas nacionalistas sobre la nación y sus miembros. Ello generará reacciones desde el liberalismo humanista que planteará la nueva situación como un desencuentro entre mayorías y minorías. La protección de *los derechos de la minoría* se perfila como el mayor problema del nacionalismo.

A pesar de que el nacionalismo tiene tantos detractores entre el público ilustrado, a uno se le hace muy difícil identificar cuál pueda ser la alternativa al nacionalismo: globalismo, mundialismo, cosmopolitanismo, federalismo, internacionalismo, imperialismo, todos estos conceptos parecen contradecir al nacionalismo, pero ninguno de ellos parece capaz de rivalizar con el antónimo: no-nacionalismo o anti-nacionalismo, términos que aún no se han plasmado en teorías auténticamente no nacionalistas. La alternativa del patriotismo constitucional propuesta por Habermas, puede entenderse como compatible con la versión de nacionalismo liberal que pretende defender este escrito.

En realidad negar el nacionalismo como fenómeno histórico para pretender volver al período de

la ilustración con su proyecto universalista basado en la razón, es decir postular el pre-nacionalismo, parece una vía poco prometedora y contrafáctica. Quizá sea más apropiado intentar transcender y superar el nacionalismo, reconociéndolo y reconduciéndolo hacia modelos post-nacionales o supranacionales que divorcien la nación del estado y que abracen el liberalismo humanista, pero ¿cómo se lleva a cabo este proyecto?

En realidad en el proceso histórico quizá esté culminando ya la fase nacionalista y estemos entrando en una fase post-nacional. Quizá el proyecto de construcción e integración europea que se está plasmando en la Unión Europea represente una alternativa creíble: un policentrismo que combina elementos derivados del intergubernamentalismo, del federalismo y del supranacionalismo. Intentaremos examinar las virtudes de estos nuevos enfoques pero ello deberá hacerse a la luz de la identificación de los distintos tipos de nacionalismo y de las transformaciones del modelo de estado.

Distintos tipos de Nacionalismo

Con el fin de ir elaborando una tipología del nacionalismo, utilizaremos tres grupos de preguntas a las que deben responder las teorías de la nación, las teorías nacionalistas. Es precisamente distinguiendo las respuestas aportadas por las distintas teorías a estas cuestiones que podremos identificar algunos tipos ideales de nacionalismo.

¿qué es la nación, cómo se define la nación?

¿cuáles son las exigencias de la nación respecto de sus nacionales?

¿cuáles son las exigencias de la nación respecto de las demás naciones?

Primera línea divisoria: Los rasgos definitorios de la nación, desde un plano descriptivo-constitutivo

Mientras que la segunda y la tercera líneas divisorias son de tipo normativo fundamental, la primera línea divisoria es de carácter constitutivo, es sobre el conocimiento o sobre la realidad social. Pregunta sobre la esencia o los rasgos identitarios de la nación, sobre los criterios para identificar a las naciones. Las preguntas subsidiarias indagan sobre la identidad nacional, sobre las fronteras y los límites de la nación, sobre los miembros de la nación –los nacionales– o sobre la definición de la nación. La respuesta a estas cuestiones en principio debe permitir distinguir una nación de otras. Los criterios que se puedan identificar quizá no aporten respuestas definitivas válidas para todas las situaciones pero en los casos más claros sí que sirven para ir aproximándonos a los casos más claros. Pues bien, ante esta primera línea divisoria nos encontramos con dos extremos:

En un primer polo algunas teorías niegan la existencia de naciones. El concepto de “nación” se considera tan vago, impreciso o ambiguo que es mejor abandonarlo. Como los rasgos de la nación –la etnia y sus componentes físicos, la cultura y el idioma, la religión, la historia y las tradiciones, las instituciones socio-políticas, etc.– son construcciones sociales en lugar de datos objetivos, inevitablemente son insuficientes y dependen de la identificación subjetiva, de la afiliación de los miembros de la nación que los deben reconocer como tales, lo cual no presenta garantías suficientes de objetividad.

En el otro polo se afirma la existencia de naciones y se postula que la Humanidad está perfectamente dividida en naciones claramente identificables sobre la base de rasgos objetivos –la etnia y sus componentes físicos, la cultura y el idioma, la religión, la historia y las tradiciones, las instituciones socio-políticas, etc.– independientes de la identificación subjetiva de los nacionales.

El problema con el primer polo de respuestas es que resulta contrario a la intuición; está abocado a negar la existencia de grupos étnicos con proyección política y de estados que se conciben como estado-nación. Cualquier aproximación al lenguaje ordinario nos muestra que “nación” es un término constantemente empleado en los discursos descriptivos y normativos que utilizan tantos y tantos grupos sociales para autodefinirse. El problema con el segundo polo es que es también contrafético; tiende a ignorar que la definición de una nación resulta frecuentemente polémica. Si fuera acertado no tendría por qué existir ningún argumento sobre los contornos de las naciones. Y sin embargo, dichas controversias son habituales y muy difíciles de resolver mediante criterios objetivos ya que la propia identificación de los criterios nacionales o identitarios resulta objeto de debate.

Los problemas con ambos polos residen en la falta de relevancia acordada al elemento subjetivo: ¿por qué los miembros de una nación, en proporciones tan altas, se empeñan en identificarse como miembros de una nación y por lo tanto como distintos de los miembros de otras naciones, y ello aunque un observador neutral no siempre sea capaz de percibir las diferencias y las vea más bien como matices de un continuum, un mosaico donde los contornos se difuminan pero donde desde la distancia se puede percibir la imagen? Quizá debamos conceder más importancia a los criterios subjetivos y aceptar que efectivamente los rasgos identitarios son construcciones sociales. La pretensión de objetividad que trasluce la crítica del polo negacionista es una falacia en las ciencias sociales.

Es cierto que la objetividad de los criterios de existencia de un estado nos conducen a un discurso jurídico vacío: existen sólo los estados porque el derecho internacional ha postulado criterios generalmente aceptados sobre las características

objetivas. Pero se trata de criterios circulares o autoreferenciales.

Una vez que se han refutado los dos polos extremos y que se han aceptado las versiones esencialmente problemáticas sobre la existencia de las naciones, se pueden distinguir los nacionalismos esencialistas y los nacionalismos subjetivistas. Las definiciones esencialistas postulan la existencia de la nación a partir de una serie de rasgos identificativos independientemente de la voluntad o del intelecto de sus miembros. Factores como una lengua y una cultura propias y distintas, una historia específica, un territorio identificable, una religión o unas prácticas religiosas, unas características raciales de los nacionales han sido algunos de los rasgos favoritos históricamente a través de los siglos. Los miembros de la nación serán aquellas personas que cumplan las características nacionales: que hablen el idioma o lo hayan hablado en el pasado, que profesen la religión nacional, que conozcan su historia y sus tradiciones y las honren, que presenten determinados rasgos fisiológicos, etc.

Las definiciones subjetivistas han puesto el énfasis en la voluntad de una parte importante o una mayoría de la población, de los miembros de la nación, de la población que se define como distinta de otras etnias, otros grupos, otras naciones gracias a un sentimiento de pertenencia, etc. independientemente de los rasgos objetivos que puedan compartir. Los miembros de la nación serán aquellos que se identifiquen como tales, que proyecten su identidad sobre la nación, aunque no presenten todos los rasgos identitarios sobre los que la mayoría de los miembros constituyen su identidad.

Estas dos versiones siguen percibiendo a la nación como una realidad incuestionable, sobre la base de elementos distintos. Pero no resulta descabellado imaginar la nación como una realidad esencialmente polémica en un estado constante de cambio y flujo pero con elementos de continuidad entre los cuales figura el propio hecho de cuestionarse o plantearse la propia identidad nacional desde un discurso crítico. Se partirá entonces de la auto-identificación de los miembros del grupo o de la nación, la cual se inspirará en rasgos objetivos pero no inmutables y llevará a cabo una permanente redefinición o replanteamiento de tales rasgos en gran parte debido al cuestionamiento que de los mismos realizan los miembros de otros grupos o naciones. Los miembros de la nación serán aquellas personas que participen en el permanente debate sobre la identificación de la nación.

Se trata de una definición discursiva y crítica del nacionalismo que presentamos aquí como alternativa preferible a los polos esencialista y subjetivista. ¿Es posible esta concepción? ¿Dónde residen sus fallos? ¿Es plausible?

Segunda línea divisoria desde un plano normativo: Los deberes de los nacionales

La segunda línea divisoria está relacionada con el patriotismo y la lealtad a la nación, y con la protección y el fomento de la identidad, ¿cuál debe ser la relación entre el grupo que encarna la nación y los nacionales?

Para responder a esta cuestión aparecen distintas teorías que agrupamos en dos tipos ideales opuestos:

- el colectivismo absolutista o nacionalismo fundamentalista que no respeta la autonomía individual ni la elección personal. El nacionalismo extremista postula el deber de lealtad y de alianza de los nacionales –de los miembros de la nación y no tolerará ninguna desviación por parte de los nacionales respecto de la ideología nacional dominante: la nación es un valor imperativo –overriding– de corte moral y político.
- el individualismo radical o liberalismo extremo donde la nación no conlleva ningún tipo de credibilidad. Un liberal extremo puede excepcionalmente reconocer la existencia de deberes ayuda y respeto– hacia otras personas, y en primer lugar hacia los restantes miembros de la nación pero no por el mero hecho de ser miembros de la nación, es decir de poseer ciertas características objetivas sino por razones de pura proximidad humana –la solidaridad y el deber de asistencia comienza con las personas más próximas.

Entre estas dos posiciones podemos encontrar distintas posturas y grados. Yo defiendo una versión liberal que postula que la lealtad hacia la nación es un valor indicativo o *prima facie*, no un valor imperativo. Es un valor que deberá combinarse con otros, esencialmente con aquellos inspirados en los derechos humanos y en el respeto a la identidad de las personas y de las minorías. El reto de las teorías liberales del nacionalismo es precisamente el respeto de las minorías frente a las teorías que las consideran como anomalías a integrar y asimilar hacia la identidad nacional.

Tercera línea divisoria desde un plano normativo: Las relaciones entre la naciones

La tercera línea divisoria está relacionada con la soberanía, la independencia y las relaciones internacionales, ¿cuáles deben ser las relaciones entre la nación y las restantes naciones?

Esta tercera línea divisoria nos proporciona los siguientes tipos ideales extremos:

- el imperialismo nacionalista. El primer tipo ideal ignora de forma deliberada los intereses de las demás naciones mientras entren en conflicto con los intereses nacionales, los inte-

reses de la propia nación, con sus aspiraciones nacionales. Reconoce la existencia de otras naciones sólo mientras no se entrometan en sus propios intereses. Existen muchas variantes de esta teoría en la historia reciente.

- el cosmopolitismo radical. El otro polo extremo sólo se defiende seriamente por idealistas extremos y en realidad pretende la desaparición de la nación como actor o agente relevante en la moral y la política internacional. En realidad aspira a la creación de una única nación, la Humanidad donde las aspiraciones y reivindicaciones recíprocas entre las naciones basadas en derechos, obligaciones e intereses ya no serán necesarias. A cambio las reivindicaciones se producirían entre individuos por un lado y la nación única universal, por otro (reivindicaciones basadas en la ideología, o en la religión, ¿en el ideal cristiano, islámico o comunista?).

Un nacionalismo minimalista o liberal como el que pretendemos defender en este escrito adoptaría un enfoque discursivo al primer grupo de cuestiones: la idea de nación puede hacerse compatible con o incluso fomentar el pluralismo y la diversidad. El miembro de la nación puede entonces definirse como el miembro de un grupo nacional o puede convertirse en nacional al aceptar la pluralidad y las diversidades personales y culturales, sin pensar que deban existir mejores o peores nacionales. Esta versión minimalista pretende compatibilizar el nacionalismo con el liberalismo y con el supranacionalismo. De hecho, las naciones tienen una existencia institucional y su existencia es frecuentemente polémica, incluso negada, pero otras veces es incuestionada. Las naciones tienen un valor político y moral, en otras palabras, las naciones –el idioma nacional, la cultura nacional, las tradiciones, el folklore, etc.– importan y exigen un respeto por parte de los individuos y por las restantes naciones, pero sólo en la medida en que satisfagan, o no obstaculicen los derechos individuales y de las minorías que no se sientan identificadas, los derechos grupales, los valores e intereses más fundamentales: los derechos humanos, la libertad individual. Finalmente, las naciones deben respetar las reivindicaciones y los intereses de otras naciones y su derecho a la autodeterminación.

Normalmente, el concierto internacional tiende a favorecer el status quo y por ello no los estados establecidos que conforman las Naciones Unidas no suelen mostrar entusiasmo por los cambios cuando no muestran una actitud hostil, pero no tienen ningún derecho a obstaculizar la voluntad de autodeterminación de una nación, aunque ello pueda chocar con los propios intereses comerciales, militares, etc. Por el momento sólo aceptan el derecho de autodeterminación, a regañadientes, cuando están en juego los derechos de las minorías. Pero, no parece que esta visión restrictiva satisfaga tantas y tantas reivindicaciones pacíficas

de naciones integradas en estados democráticos aunque sin estado propio, de tener un derecho a decidir: Québec, Euskadi. ¿Están enfocando correctamente sus reivindicaciones?

2. EL MODELO DEL ESTADO: LAS TRANSFORMACIONES SILENCIOSAS

Tres asunciones principales sobre el estado precisan de una revisión seria al resultar falaces:

- La universalidad del estado-nación, la idea de que a cada nación le corresponde un estado y a cada estado una nación (es una tesis descriptiva y normativa)
- La idea de que sólo existe el derecho del estado: fuera del estado no existe un auténtico derecho (es una tesis descriptiva-conceptual)
- La idea de que la soberanía estatal implica poder real (es una tesis descriptiva)

El discurso normativo sobre la nación se desarrolla en los foros morales y políticos pero no puede llevarse a cabo en un contexto jurídico-institucional ya que “nación” no es un concepto jurídico, no es una institución jurídica ni siquiera en el derecho internacional, que no es un derecho entre naciones sino entre estados. Las naciones formulan planteamientos morales y políticos, pero dichos planteamientos son inexistentes e irrelevantes para el discurso jurídico.

Si uno busca resquicios de nacionalismo en el discurso jurídico debe fijarse en el estado y en sus elementos –si es un estado plural o unitario, cómo define el territorio, población, administración o entramado institucional– y en las distintas partes del estado: regiones, comunidades autónomas, cantones, Länder. Fijándonos en las normas materiales del Estado podremos encontrar los rasgos del nacionalismo: ¿cómo se configura el estado, cómo define la nacionalidad, cómo concibe el derecho internacional, etc.? Indirectamente, se puede estar pensando en nacionalismo al hablar de arreglos institucionales infra-estatales o supra-estatales, de la ciudadanía, de los idiomas oficiales, de la política pública lingüística y educativa, de los símbolos del estado, incluidas las fiestas nacionales, de la teoría de la soberanía y del derecho de autodeterminación, del derecho de secesión o el derecho a la creación de nuevos estados, de los derechos humanos colectivos, de la representación popular; de la participación de la ciudadanía en los distintos procesos de toma de decisión, de los derechos de las minorías, de la autogestión y desregulación, del tratamiento de los inmigrantes...

Si las naciones son parte de la realidad social institucional y el nacionalismo es un fenómeno moral y político que tantos problemas causa que no puede ser ignorado, uno esperaría que el derecho tratara de las naciones como objeto de trata-

miento normativo o de estudio. Y no lo hace. ¿Estaremos incurriendo en alguna confusión metodológica? Quizá el derecho, el discurso jurídico, asuma que los estados son realmente estados-nación y que la nación es simplemente un sinónimo del estado. Pero esta asunción viene siendo seriamente cuestionada tanto por nacionalistas como por no nacionalistas.

La soberanía material se expresa en las distintas esferas de actuación posible de los poderes públicos, las competencias materiales. Estas se distribuyen o reparten entre los entes infraestatales, los Estados o poder central y los entes supranacionales. Se ha producido una erosión no propiamente del Estado, sino del gobierno central del estado tanto por el fenómeno de descentralización como por el fenómeno de la integración supranacional. Desde los Estados que siguen percibiéndose como Estado-Nación centralista (a pesar de contar con una estructura descentralizada), estos repartos de competencia se perciben como una pérdida de la esfera de influencia del Estado cuando en realidad sólo suponen una reordenación de los polos de poder del Estado: los entes infraestatales no son ni más ni menos estado que el Gobierno Central.

Otro proceso o dinámica que ha conducido a una difuminación del poder del estado es la redefinición de lo que se considera público y privado; la desregulación, la privatización. La aparición de servicios de interés público que ya no son provistos directamente por el Estado o la Administración.

Se pensaba que el Estado, el poder público constituido podría realmente regular la economía, la sociedad civil y la esfera de lo privado, pero ello se ha demostrado imposible.

3. CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS

Desde una perspectiva de los derechos humanos el reto es que los discursos y procedimientos se han desarrollado en el contexto estatal, al que correspondía la comunidad política, jurídica y mediática y ahora han aparecido nuevos focos de poder público que presentan amenazas potenciales a las libertades individuales o frente a los cuales las personas pueden reivindicar derechos prestacionales (los propios de la sociedad del bienestar; educación, sanidad, asistencia social,...) y frente a los cuales los ciudadanos reivindicarán derechos de participación. Para ello deberá desarrollarse toda una institucionalización garantista como la que históricamente se ha venido desarrollando en el seno del estado. El gran reto de los derechos humanos en este contexto de descentralización, privatización, desregulación, nuevas formas de gobernanza y de supranacionalidad, globalismo e internacionalización, es precisamente el de desarrollar prácticas, procedimientos, normas, standares, foros, instituciones y esferas de defensa y garantía de los derechos humanos, jurisdiccionales, políticas, medios de comunicación, elaboración del discurso, etc. Deberán acomodarse a las distintas esferas de poder existentes.

diccionales, políticas, medios de comunicación, elaboración del discurso, etc. Deberán acomodarse a las distintas esferas de poder existentes.

4. ¿ES LA UNIÓN EUROPEA ALGO MÁS QUE UNA EUROPA DE LOS ESTADOS?

En principio, la erosión del poder real y de la soberanía formal del estado puede producirse porque una institución u organización con poder o competencia para adoptar decisiones que afectan al estado de una forma crucial se desarrolla por encima de éste. Se trata de una organización supranacional, que puede a su vez contar con órganos o instituciones supranacionales e intergubernamentales.

Otro factor notable, aunque de menor trascendencia es la necesidad creciente de cooperar con otros estados en un marco intergubernamental y en un contexto globalizado.

Otro factor lo constituyen los procesos federales y de descentralización intensiva que se produce en muchos estados.

Otro más aún es el desarrollo de actores internacionales privados de tipo económico o financiero, muy influyentes. Son los holdings y las multinacionales.

Los arreglos de tipo supra-nacional conllevan instituciones independientes con un cuerpo de técnicos o funcionarios (función pública) independientes creados por distintos estados y donde las decisiones se toman por mayoría y vinculan a esos estados en áreas previamente acordadas por esos mismos estados por medio de un Tratado o un instrumento jurídico equiparable, instrumento que puede terminar cumpliendo una función semejante a la de una Constitución. En cambio los arreglos intergubernamentales o internacionales clásicos conllevan decisiones adoptadas por unanimidad o consentimiento mutuo de los representantes de los gobiernos de los estados participantes.

La Unión Europea y el Consejo de Europa tienen a la vez rasgos supranacionales e intergubernamentales –organizaciones o pilares, instituciones y procedimientos– en distintas esferas o áreas de competencia, pero desde el inicio debe afirmarse que los bloques constituyentes de la Unión son los Estados: ellos han acordado crear el sistema comunitario y convertirse en estados miembros, y lo mismo puede decirse del Consejo de Europa y de su principal sistema jurídico, el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los estados-miembros no son cuestionados por la Comunidad Europea y cada estado permanece libre y soberano para organizarse y definirse institucionalmente como le parezca (este es el principio de autonomía institucional en derecho comunitario). La Unión o la Comunidad no se cues-

tiona el status de sus miembros de ninguna manera. Son los miembros que conforman la Unión quienes pueden modificarla o transformarla a través de las Conferencias Intergubernamentales.

De todos los arreglos institucionales u organizaciones existentes en Europa sólo las tres comunidades y el Convenio Europeo tienen algún rasgo de supranacionalidad; los pilares de cooperación en asuntos de justicia e interior o en política exterior y de seguridad común de la Unión y todo el resto del Consejo de Europa son puramente intergubernamentales. Además, de todas las instituciones europeas con poder material para configurar el ordenamiento normativo, el sistema jurídico, en Europa sólo tres son realmente supranacionales y ninguna de ellas es auténticamente democrática: la Comisión de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (junto con el Tribunal de Primera Instancia) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Parlamento Europeo aún no tiene un verdadero poder normativo, aunque su peso en el sistema decisonal comunitario está creciendo con el método de co-decisión. La Comisión está sometida a lobbies y presiones muy intensas, incluso por parte de los Estados miembros a través de la comitología, los comités de expertos “nacionales”, y sus propuestas de legislación comunitaria cuyo monopolio sí que conserva la Comisión, son siempre sometidas al Consejo y frecuentemente enmendadas por éste. La Comisión sólo opera como un ejecutivo estatal en relación con las decisiones individuales y con los poderes normativos delegados por el Consejo.

Sólo nos quedan los dos órganos jurisdiccionales europeos, ¿Cuál puede ser su rol? Puede argumentarse que su función o su misión es asegurarse de que los objetivos de los Tratados y del Convenio son respetados y son tomados en serio. Ambos Tribunales intentarán contribuir a que sus respectivos derechos sean sistemáticos y racionales, o racionalmente aceptables: son los guardianes del estado de derecho o *rule of law* dentro de sus respectivos sistemas jurídicos. El Tribunal de Luxemburgo opera con un derecho cuya principal razón de ser y fuerza impulsora es la integración a través del derecho —una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. El Tribunal de Estrasburgo opera con un sistema jurídico cuya función principal es asegurarse de la observancia y respeto de unos standards mínimos comunes en la protección de los Derechos Humanos (el control del poder público). Los Tratados comunitarios y el Convenio son la constitución solemne de sus respectivos sistemas.

Cuando un nuevo estado se adhiere al sistema, sus compromisos son claros. Acepta y asume todo el acervo, el derecho emanado por dicho sistema (*acquis communautaire*) en el momento de la adhesión, está dando su conformidad a unos objetivos claramente definidos y establecidos y se está comprometiendo a cumplir y hacer valer las obliga-

ciones que sean necesarias para alcanzar tales objetivos, siempre dentro del respeto al derecho. Todo obstáculo a dichos objetivos debe eliminarse y de la supervisión del cumplimiento de tales objetivos se encargan precisamente las dos instituciones supranacionales comunitarias: la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La Comisión supervisará la política de integración y el Tribunal controlará la legalidad comunitaria.

Es cierto que a nivel comunitario, para poder moverse en la dirección necesaria de la integración europea apuntada por los tratados, sigue siendo necesaria la unanimidad de todos los Estados-miembros en el seno del Consejo de Ministros y por lo tanto las Conferencias Intergubernamentales aún deben adoptar las reformas necesarias del sistema comunitario en favor de la regla de la mayoría, pero también es cierto que los Tratados constitutivos marcan la dirección o el rumbo y que una vez acordadas las reformas y los pasos ulteriores, estos pasan a formar parte del acervo comunitario que deben aceptar todos los estados miembros futuros. Estas consideraciones deben matizarse a la luz del desarrollo de la geometría variable, la Europa a varias velocidades o las reservas de ciertos Estados miembros que desean mantenerse al margen de ciertos avances de la integración (cláusulas opt-out en materia de unión económica y monetaria, o en política social o en política de asilo y visados).

Así, se puede hablar de la Europa a dos velocidades en lo que se refiere al *rule of law* o respeto del derecho (principio de legalidad). Existen criterios o standards jurídicos bastante estrictos para el derecho comunitario (derecho originario y derivado de las Comunidades) y el Convenio Europeo. Por otro lado, en lo que concierne a los aspectos puramente intergubernamentales, el control judicial brilla por su ausencia, el ritmo y los compromisos son muy inferiores: todos los acuerdos se adoptarán por unanimidad, el Tribunal no será competente para interpretar y desarrollar dichos acuerdos y carece de autoridad para desarrollarlos o integrarlos en el sistema jurídico o para proteger los derechos de los particulares que puedan verse afectados por tales acuerdos con lo que se produce una indefensión desde la perspectiva de los ciudadanos: los Estados siguen siendo soberanos en dichas esferas. Se trata de las esferas o áreas más sensibles desde la perspectiva de la soberanía estatal: asuntos exteriores y cooperación política, asuntos de justicia e interior (orden público) donde sin embargo pueden producirse conflictos con los derechos de los particulares derivados del sistema comunitario propiamente dicho: libre circulación de personas. Para colmar el déficit de legitimidad que padece el proyecto de la Unión Europea, además de dotarse de mecanismos y procedimientos de toma de decisiones propiamente democráticos, deberán desarrollarse sistemas de control del poder por parte de la ciudadanía a través de las instituciones judiciales y políticas (Parlamento y Ombudsman) y deberá asegurarse la participación

ciudadana, en la línea que preconiza precisamente el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión de Julio 2001, documento que reconoce la necesidad de involucrar más directamente a las regiones y entes locales, aunque realmente no explica cómo.

A la luz de este cuadro de predominio estatal, parecería que una Unión tan fuertemente basada en los estados dejaría poco margen para arreglos distintos de los estatales y que cualquier nación sin estado propio que desee adquirir la mayoría de edad política y jurídica, en lugar de depender de la voluntad de un estado más amplio para la defensa de sus intereses como nación deberá aspirar a crear su propio estado, adquirir la estatalidad o al menos el status de “Estado-miembro”. El acceso al status de estado sólo se podrá materializar de forma legítima mediante la reivindicación y el ejercicio del derecho de autodeterminación y mediante la elección de la estatalidad como opción dentro de las opciones posibles de un referendun de autodeterminación.

Ciertamente, por el momento, parece que no existe ninguna solución aparte de la estatalidad a lo que pueda aspirar una nación incluso en el contexto europeo. Pero, aunque la Unión se base en realidad en los Estados miembros, las regiones nacionales que se encuentran dentro de un estado plurinacional o plurirregional o las regiones transfronterizas son una realidad comunitaria. La disyuntiva que se presenta a las naciones sin estado propio es si optar por la creación de un estado propio o si negociar un nuevo status en el estado en el que se insertan. Dependerá en gran parte de su propia teoría nacionalista y de la teoría nacionalista que impere en el estado en cuestión. Pero dependerá también de la disponibilidad de las instituciones europeas a asimilar de un modo inteligente e integrador a las “regiones”.

La política regional comunitaria es una realidad incuestionable y cobra cada vez más importancia y relevancia. Muchos Estados miembros tienen una estructura descentralizada que cada vez otorga mayor relevancia y peso político a sus regiones incluso de cara a la adopción de una posición en el sistema comunitario y a las instituciones comunitarias, sobre todo a la Comisión, les interesa tener una relación directa con los entes infra-estatales e implicarles en las políticas y programas comunitarios, como lo recuerda el propio Libro Blanco sobre la Gobernanza.

Además el Comité de las Regiones se ha creado para atender a las reivindicaciones de las regiones, sobre todo de las regiones constitucionales. El desarrollo de este órgano deja mucho que desear desde la perspectiva regional y su ámbito es por ahora limitado: es sólo un órgano consultivo que mezcla a regiones y poderes locales municipales, pero sus reivindicaciones apuntan hacia un rol reforzado.

Por otro lado, el principio de subsidiariedad se ha postulado como uno de los principios constitu-

cionales en relación con la distribución de competencias y poderes entre el centro –la Comunidad– y los bloques constitutivos –los Estados miembros– en áreas de competencias mixtas o compartidas. Aunque por el momento el principio se detenga en el nivel estatal, cualquier interpretación coherente de este principio implicará extenderlo más abajo del nivel estatal para afectar a las entidades infra-estatales. En esta dirección apunta la declaración conjunta de Alemania, Austria y Bélgica incorporada al Tratado de Amsterdam.

Se trata de procesos dinámicos que deben analizarse en paralelo. Desde una perspectiva puramente democrática, los Estados no pueden oponerse al proceso de autodeterminación de sus entes infra-estatales con identidad nacional propia y distintiva argumentando que la soberanía reside en el estado. Ello sería un argumento circular o de autoridad. Si quieren frenar un proceso nacional favorable a la secesión que aspire a la creación de un Estado miembro, deberán esforzarse por demostrar que los legítimos intereses de sus naciones realmente se defienden más eficazmente manteniéndose dentro del Estado, pero esgrimir este tipo de argumentos implica estar dispuesto a entrar a una discusión sobre la estructuración interna del propio estado y a aceptar que las naciones que componen dicho estado gozan de una soberanía originaria.

El hecho de que la Unión Europea del futuro vaya a contar junto a Estados miembros tan diminutos como Luxemburgo, con otros estados menores como Chipre, Malta, Eslovenia, etc. plantea directamente la cuestión si regiones con mayor peso específico que estos pequeños estados deben tener una representación mayor de la que tienen en este momento.

Puede concluirse de forma provisional que la Unión actual es poco más que una Unión de estados, cada uno conservando su centro decisonal. Según este cuadro monocéntrico, para alcanzar influencia en el sistema, ¿cabe otra solución aparte de la estatalidad? Caben en cambio otros cuadros más complejos que reconocen la existencia de una multiplicidad de centros decisonales, cuadros policéntricos. Los Länder alemanes parecen haber alcanzado una solución que satisface a sus aspiraciones regionales. La presidencia belga del Consejo prevé la celebración de reuniones auspiciadas por las regiones y comunidades belgas y bajo su dirección política en representación del Reino de los belgas además de la participación directa de estas regiones y/o comunidades en representación de dicho Estado miembro. Otros Estados miembros de carácter plurinacional como España prefieren ignorar las reivindicaciones de sus entidades infraestatales y lo hacen esgrimien- to argumentos de “interés nacional”.

La presión de las regiones en el seno de la Unión e ha de hacer cada vez más notable y en muchos casos incluso se de interés con los esta-

dos plurirregionales descentralizados de estructura federal que ven a las regiones como elemento esencial en la representación del estado en foros supranacionales. Así, en respuesta a la iniciativa del ministro-presidente de Flandes, Patrick Dewael, varias regiones constitucionales europeas –Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Salzburgo, etc.– han firmado el 28 de mayo en Bruselas una declaración política concerniente al futuro de la Unión Europea y al refuerzo del papel y de la participación de las regiones con competencias legislativas en las instituciones comunitarias. Este grupo intenta posicionarse ante la próxima Conferencia Intergubernamental y la Cumbre de Laeken de diciembre 2001. Se prevé también la celebración de una conferencia en Lieja de las regiones constitucionales durante la Presidencia belga, a iniciativa de la región valona. Las reivindicaciones han sido presentadas al comisario europeo de política regional Michel Barnier y al Primer Ministro belga y futuro presidente en funciones del Consejo Europeo Guy Verhofstad quien se ha comprometido a hablar de la iniciativa a sus colegas del Consejo de ministros para examinar de qué manera se puede asociar a las regiones constitucionales. Han solicitado a la presidencia belga de la Unión Europea que incluya el tema de las regiones constitucionales en la próxima declaración de Laeken. Reivindican derechos en la preparación y determinación de políticas y legislación europea, viendo que sus competencias están siendo definitivamente afectadas por el proceso de integración.

Por ello exigen participar directamente en los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental 2004 y poder ampliar los temas de discusión para que el papel y lugar de las regiones en el proceso político europeo y en el ámbito institucional entren en la agenda política de la reforma de la Unión. Pretenden también considerar el principio de subsidiariedad y la delimitación de competencias como base del debate sobre las funciones de la Unión. La cuestión de la distribución de competencias es en realidad mucho más difícil de lo que parecen asumir dichas regiones y se echa en falta un enfoque más cooperativista en materia de competencias compartidas, donde se pueden lograr sinergias muy importantes si no se insiste en una separación estricta de decisiones y funciones sino que se trabaja a partir de objetivos compartidos y estrategias europeas de cooperación y asociación para conseguirlos.

Las regiones pueden convertirse en aliados de los Estados miembros a la hora de defender sus propias competencias frente al riesgo de incremento de competencias por parte de la Unión. Las instituciones comunitarias deberán contar con la complicidad de las regiones y entrar en diálogo con las mismas especialmente a la hora de perfilar la aplicación práctica del principio de subsidiariedad y el futuro reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros (y las regiones). La cuestión del reparto de competencias se está convirtiendo en una cuestión crucial para los Länder

alemanes. Se vislumbra un riesgo de freno al proceso de integración y de merma de las competencias de la Unión y el propio presidente de la Unión, Guy Verhofstad insiste en que el proceso debe ser bidireccional: la reivindicación de las competencias de las regiones constitucionales debe acompañarse de un compromiso de impulso de las competencias de la Unión en materia de asuntos exteriores, defensa, inmigración y asilo. Este doble proceso conduce irreversiblemente a la erosión de las competencias residenciadas a nivel de los estados miembros que seguirán el proceso con gran preocupación. Otro argumento interesante que se esgrime para mantener una actitud vigilante consiste en que se pone en peligro la eficiencia, la responsabilidad, la transparencia y la proximidad del proceso decisorio europeo: revisión de las responsabilidades de los distintos niveles de poder en áreas como el funcionamiento del mercado interior; la propia política regional, la política agrícola, la política medioambiental, la investigación y el desarrollo, la sociedad de la información, la educación, los medios de comunicación y la cultura.

Las regiones constitucionales se muestran insatisfechas en el actual marco institucional europeo en el cual el Comité de las Regiones es el único órgano que representa los intereses de las autoridades regionales europeas, y ello dulcificado por la presencia de las autoridades locales. Su actual estructura puede enfrentarse a las necesidades y deseos de las regiones por lo que se demanda un foro institucional adecuado, que otorgue una forma tangible a la dimensión regional a nivel de la Unión Europea, un Comité de las Regiones reforzado elevado al rango de institución, con poderes políticos más allá de su función consultiva con legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, derecho que reivindican también para las propias regiones constitucionales en defensa de sus propias competencias. Solicitan igualmente reforzar las interrelaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales.

5. REFLEXIONES PARA LA REFORMA

La declaración del grupo de regiones constitucionales aparece en un momento propicio en que distintos líderes europeos están haciendo públicas sus opiniones de estadistas de cara a la Conferencia Intergubernamental: Jacques Delors, Joschka Fischer, Jacques Chirac, Gerhard Schröder, Lionel Jospin, el propio presidente de la Comisión Romano Prodi. Ninguna de estas visiones de Europa concedía relevancia o espacios propios a las regiones.

Por su parte, el Gobierno Vasco está desarrollando una estrategia de cooperación regional europea más sectorial, menos institucional. Así ha fomentado junto con la región de Toscana, Rheinland-Pfalz y otras regiones escandinavas una Asociación Europea de Regiones y Poderes Locales

para el Aprendizaje Permanente, creada en Bruselas en Octubre 2001. Este enfoque más pragmático parece obedecer a un intento por dar a conocer sus puntos de vista en la materia del aprendizaje y ejercer una influencia positiva en las Instituciones comunitarias, en un espíritu de participación pleno como lo propone la propia Comisión en su libro Blanco sobre la Gobernanza.

El problema del enfoque de las regiones constitucionalistas es si no se produce un riesgo de alienar a las autoridades locales con la exigencia de las regiones constitucionales. ¿Estarán tentados los estados miembros reticentes de alinearse a los poderes municipales? La actual composición del Comité de las Regiones parece obedecer a esta estrategia. No se olvide que la institución de la ciudadanía está más cercana a las ciudades que a las regiones. El propio Libro Blanco sobre la gobernanza residencia en los ciudadanos el foco de la soberanía y legitimidad de todo poder público, con lo que el énfasis se retira de los pueblos de Europa, referencia vaga y ambigua utilizada en los preámbulos de los Tratados Europeos. Es importante que las regiones constitucionales se vuelquen en la perspectiva de la ciudadanía.

¿Cuál es el lugar concedido a los ciudadanos? Las distintas administraciones se arrojarán el poder de hablar en nombre de los ciudadanos europeos. Se habla de superar la actual visión del mercado común y aproximarse al ciudadano: empleo, política social e igualdad entre los sexos, política medioambiental, derechos humanos, educación, transparencia, acceso a documentos, derecho de petición y recurso al Ombudsman.

Y ahí está una vez más el nuevo método abierto de coordinación y las nuevas formas de gobernanza. Las regiones constitucionales siguen concentrando sus reivindicaciones en torno al proceso decisional que conduce a la adopción de legislación comunitaria, olvidando el nuevo método

conducente a la elaboración del soft law comunitario y el diseño de las políticas. Se han volcado tanto en la participación institucional que se han olvidado de insistir en la cooperación entre todas las administraciones y en la fijación de objetivos comunes.

La importancia concedida a la ciudadanía tendrá que abordar la propuesta del impuesto directo comunitario. *No taxation without representation* fue una de las lanzas de la democracia estadounidense. *No representation without taxation* sería el corolario europeo que permitiría desarrollar una auténtica participación ciudadana y una transformación democrática de la Unión. Será interesante analizar cómo se va a implicar a los ciudadanos en la demanda de un impuesto europeo sin aumentar la presión fiscal actual (ello es factible si se piensa que un porcentaje mínimo del IVA financia en la actualidad las contribuciones estatales). Es cierto que el debate sobre la subsidiariedad y la residencia de los poderes y competencias en los distintos niveles debe ir acompañado del poder financiero para adoptar las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones.

La actual composición de la Unión Europea de los quince Estados-miembros no es un dato necesario, sino contingente, es un resultado de un proceso histórico que no puede elevarse al rango de dogma incuestionable. Desde un punto de vista formal es cierto que el Gran Ducado de Luxemburgo, con una población similar a la de Bilbao, tiene la misma "valencia" jurídico-formal que la República Federal Alemana, con ochenta millones de habitantes. Existen Länder en Alemania cuyo producto interior bruto es superior al del Reino de España. Con las nuevas adhesiones se incorporarán nuevos Estados miembros con extensión y población similares a las de Euskadi (Eslovenia) y accederán al status de Estado-miembro. Algunos de ellos formaban parte de un Estado Mayor. La cuestión vasca sigue abierta.