

## LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHESIÓN Y LA SOLIDARIDAD ENTRE LOS TERRITORIOS VASCOS

### Resumen ejecutivo

El Libro Verde nos ha dado la oportunidad de debatir sobre un tema que nos ha dividido durante años: la articulación político-social de Vasconia.

El marco adecuado para este debate lo ha facilitado el XVIII Congreso de Eusko Ikaskuntza organizado con motivo del centenario de la entidad, ya que ha permitido reflexionar sobre el futuro con la mirada puesta en el pasado y desde la perspectiva que dicha posición ofrece. Al mismo tiempo, hemos sido capaces de abordar la propuesta de articular nuestras reflexiones y nuestras discusiones en torno a un eje común, que no es otro que la cohesión y la solidaridad entre los territorios vascos. Tomando dicha finalidad como punto de partida, las personas participantes hemos compartido nuestras preocupaciones, nuestros deseos y nuestras ilusiones.

Este trabajo se ha hecho de forma progresiva y acumulativa, por medio de seminarios de profundización en diversos temas que hemos identificado de manera colaborativa:

- Conceptualización de la territorialidad.
- Situación teórica general: los territorios vascos o el territorio vasco en el mundo contemporáneo.
- Territorialidad: articulación jurídico-política-institucional de los territorios vascos.
- *Territorios* del territorio vasco: cohesión e identidades.
- Tierras vascas: espacio físico y desarrollo territorial.
- Foro social: territorio y territorialidad, mapa conceptual y contraste del diagnóstico.
- Curso de verano: Cohesión y convivencia: territorios vascos y territorialidad en el siglo XXI.

La capacidad de decisión que ha conseguido la ciudadanía vasca en el último siglo se ha tomado como punto de partida para la reflexión. A lo largo de este análisis, se ha subrayado que la ciudadanía vasca debe ejercitar su capacidad de decisión en términos nuevos. Actualmente, vivimos en un mundo globalizado que nos abre nuevas posibilidades —la participación en el mercado global, la disponibilidad de información y conocimientos globales, mayor facilidad para comunicarnos y relacionarnos o ayuda para la identificación de desafíos globales—, pero que también conlleva riesgos y limitaciones. Entre estos últimos están, por ejemplo, el límite difuso sobre dónde y quién toma las decisiones, el aumento del déficit democrático, la generalización de la incertidumbre y la propagación de la duda a todos los ámbitos de nuestra vida. Además, se está dando un proceso recentralizador en los estados que pone en evidencia los síntomas que indican la frágil capacidad de decisión en los territorios vascos: la falta de garantía, la debilitación de la prioridad del derecho vasco, la reducción de la capacidad política de las instituciones, el deterioro de la autonomía financiera... Como consecuencia, existe el riesgo de que el proceso vasco de democratización se paralice.

Sin embargo, frente a estos límites y estos riesgos, se están observando también nuevas vías y oportunidades relacionadas con los valores de los derechos humanos y con la

cultura compartida en torno a la democracia. Se ha tratado también el tema del nuevo paradigma del derecho a decidir y se ha debatido sobre la necesidad de ampliar la capacidad política, la soberanía y la naturaleza de estado como garantía. Igualmente, se ha considerado necesario contar con instituciones sólidas, así como trabajar y desarrollar estándares propios de bienestar social.

Otros de los temas que han formado parte de la agenda de los debates han sido las relaciones de los territorios vascos con otras instancias de ámbito más amplio. Con el objeto de avanzar hacia la cohesión y la solidaridad de los territorios vascos, se han puesto sobre la mesa varias cuestiones, tales como: ¿cuál sería el modo idóneo de compartir con España y con Francia la capacidad de decisión de los territorios vascos? Y, ¿hasta qué punto sería conveniente compartirla? ¿En qué condiciones habría que compartir dicha capacidad con el fin de reforzar la cohesión y la solidaridad entre los territorios vascos? ¿Qué tipo de capacidad de decisión necesitan los territorios vascos para fortalecer sus relaciones con la comunidad vasca global?

Entre las preocupaciones, se ha mencionado que en los sistemas actuales de relación con los estados a las instituciones de los territorios vascos no se les reconoce igualdad política con el Estado central y que los territorios vascos tienen una capacidad de decisión limitada en las acciones exteriores y en las relaciones internacionales. Dicha falta de capacidad se considera un problema en el mundo globalizado actual y es también un obstáculo para la estructuración de las relaciones entre los territorios vascos. Los déficits mencionados refuerzan la reivindicación histórica de contar con un «estatus político especial» y, en general, se está de acuerdo con que dicho camino ha de emprenderse desde los diversos niveles actuales de institucionalización de los territorios vascos. Asimismo, se observan también diversas oportunidades, incluso en los marcos políticos actuales. De hecho, se ha manifestado que hay algunas posibilidades que aún no se han trabajado y que la filosofía y los principios democráticos de los fueros vascos, entre otros, ofrecen la oportunidad de hacerlo.

En el mismo sentido, se han analizado los límites de participación de los territorios vascos en la Unión Europea y se han tenido en cuenta las diversas posibilidades que existen para superar dichas limitaciones.

La democracia vasca o, dicho de otro modo, el modelo vasco para gobernar en democracia ha sido uno de los temas de debate en la elaboración del Libro Verde, bajo el título «Desarrollo de la gobernanza vasca moderna». Algunas de las características actuales del modelo de gobernanza de los territorios vascos son la distribución institucional del territorio y la capacidad para adaptarse a las situaciones en cada momento (resiliencia). Si bien se ha tenido en cuenta que el desarrollo de la estructuración territorial denominada «País Vasco, Euskadi y Navarra o Vasconia» ha sido inestable y azaroso, también se ha subrayado la participación de diversos agentes en la gobernanza vasca (instituciones, sociedad civil...). De hecho, gracias a la interacción de dichos agentes —a veces conflictiva y desregulada—, se han puesto de relieve los componentes y los elementos que conforman el modelo de gobernanza vasca que, a su vez, han servido a los agentes vascos para intentar equilibrar un modelo de gobernanza guiado principalmente por la tecnocracia y el mercado. Dichos elementos o componentes de la gobernanza vasca son los siguientes: gobernanza público-privada (que posibilita la participación de agentes socio-económicos); gobernanza público-ciudadana (a través de herramientas participativas para incluir en el sistema las demandas de la ciudadanía y para facilitar el control del ámbito público, con el fin de aumentar la igualdad); y gobernanza horizontal entre los territorios vascos (fomenta el diálogo entre los agentes de los territorios e impulsa un desarrollo territorial que promueve tanto la cohesión y el equilibrio del territorio como el beneficio de la comunidad). Con el fin de hacer confluir todos estos componentes o elementos en un modelo propio de gobernanza democrática, se ha visto la necesidad de impulsar una nueva cultura de organización y de profundizar en la cultura participativa.

Por último, también han sido objeto de debate los sistemas para estructurar los territorios vascos y para afianzar y fortalecer las relaciones entre ellos. Hoy en día, el debate gira en torno a en qué se basa la legitimidad de un estatus político diferenciado: para algunos, es la naturaleza de estado del Reino de Navarra; y, para otros, es consecuencia del reglamento foral obtenido por los territorios vascos después de la conquista de Navarra. No obstante, lo que resulta indudable es que el autogobierno moderno de los territorios vascos descansa sobre el principio democrático, es decir, sobre la voluntad democrática de la ciudadanía de dichos territorios.

Desde la perspectiva de la organización de la territorialidad del País Vasco, se han subrayado dos principios de la tradición vasca constituyente. Dichos principios, de un modo u otro, suelen plasmarse en este debate: el primero de ellos sería el «principio abierto de territorialidad», es decir, unos territorios ofrecen a otros la oportunidad de unirse a ellos, siempre y cuando la ciudadanía lo elija libremente; y el segundo sería la «relación federal consociativa», es decir, que las relaciones entre ellos se organizan en torno al principio de la subsidiariedad, de forma que en los procesos de decisión se da prioridad a los mecanismos de consenso entre territorios, en lugar de a las herramientas verticales de autoridad.

Con respecto a la organización de los sistemas de estructuración entre los territorios vascos, se plantean diversas opciones para dar cabida a la voluntad democrática de la ciudadanía. Algunas de dichas opciones pueden ser convenios entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad de Navarra, una estructuración compartida haciendo uso de la cuarta disposición transitoria de la Constitución Española, instrumentos de cooperación transfronteriza, el empleo de herramientas flexibles para la colaboración entre territorios, la formación de una región con un estatus diferenciado en el ámbito europeo, la declaración del Estado vasco... En todo caso, con el fin de que los territorios vascos compartan un estatus político diferenciado, además de hacer frente a las diversas dificultades que se plantean hoy en día (niveles competenciales diferentes...), resulta imprescindible compartir una cultura común de gobernanza basada en la colaboración y en la participación, enlazando y coordinando convenientemente a los diversos agentes en los procesos de participación. La experiencia de muchos agentes colaborativos en el País Vasco —EUDEL, UDALBILTZA...— puede resultar muy útil para la consecución de dicho objetivo.

## Cinco temas a debate

**1. Capacidad de decisión de los territorios vascos. Hoy en día, la capacidad de decisión debe materializarse en términos nuevos y, además, existen diversas fortalezas y oportunidades para superar los puntos débiles.**

Preguntas: ¿Cómo se puede fortalecer la capacidad de decisión de los territorios vascos? ¿Cómo se puede garantizar?

Conceptos debatidos: democracia y procesos de democratización, capacidad política, instituciones sólidas, soberanía de estado, derecho de decisión, estándar propio de bienestar...

**2. Relaciones de los territorios vascos con instancias políticas de ámbito mayor, con el fin de reforzar la capacidad de decisión de los territorios vascos.**

Preguntas: ¿De qué forma se puede compartir la capacidad de decisión de los territorios vascos con instancias políticas de ámbito más amplio (los estados, con la Unión Europea o con las instituciones internacionales)? Y, ¿hasta qué punto habría que compartirla? ¿Cuáles serían las condiciones idóneas para compartir la capacidad de decisión desde la perspectiva de la cohesión de los territorios vascos y la solidaridad?

Conceptos debatidos: capacidad compartida de decisión, legitimidad democrática, pluralidad nacional, federalismo, relación bilateral equivalente (*aeque principaliter*), estatus político vasco diferenciado, filosofía foral, poder judicial, relaciones internacionales, relaciones internacionales informales, Unión Europea, limitaciones y oportunidades de la participación en la Unión Europea, comunidad vasca global...

### **3. Gobernanza democrática vasca. El sistema de toma de decisiones en los territorios vascos requiere una nueva cultura participativa.**

Preguntas: ¿Se ha aprendido alguna lección en el abrupto y desequilibrado camino hacia el logro de un sistema de autoridad entre los territorios vascos? Con el fin de reforzar la cohesión y la solidaridad entre los territorios vascos, ¿quiénes deben tomar parte en la toma de decisiones públicas? Y, ¿cómo debe hacerse? ¿Cuáles serían los instrumentos adecuados para la toma de decisiones que propicien el desarrollo equilibrado y compartido de los territorios vascos? ¿Quiénes deberían tomar parte en dicho proceso? ¿De qué manera?

Conceptos debatidos: democracia vasca, gobernanza vasca, procesos de democratización, resiliencia, modelos de gobernanza, gobernanza público-privada, gobernanza público-ciudadana, gobernanza horizontal, cultura organizativa, cultura participativa...

### **4. Estructuración y cohesión de los territorios vascos. Existen oportunidades de estructuración de los territorios vascos, pero el desafío se centra en la colaboración y en el desarrollo de una cultura común de participación.**

Preguntas: ¿Cuáles son las herramientas disponibles para estructurar los territorios vascos? ¿Qué herramientas necesitaríamos? ¿Cómo podríamos trabajar y desarrollar una cultura compartida que se base en la colaboración y en la participación y que tenga como finalidad la colaboración y la solidaridad entre los territorios vascos?

Conceptos debatidos: territorialidad, consenso, herramientas de colaboración, institucionalización compartida, subsidiariedad, federalismo vasco, estado vasco, gobernanza multinivel, cultura de gobernanza compartida, colaboración, participación, agentes o promotores de colaboración...

### **5. Desequilibrios entre los territorios vascos, ejes territoriales, sinergias y herramientas.**

Preguntas: ¿Qué fortalezas y puntos débiles hay que tener en cuenta para fortalecer la cohesión de los territorios vascos y la solidaridad? ¿Cómo pueden fortalecerse los ejes territoriales que refuerzan la cohesión y la solidaridad? ¿Cómo se pueden conseguir las sinergias adecuadas entre los elementos que refuerzan la cohesión y la solidaridad? ¿Cuáles serían esas herramientas?

Conceptos debatidos: modelo de estructuración territorial (descendente o ascendente; lógicas centrípetas o centrífugas); modelo de desarrollo territorial; desarrollo humano; debilidad de la capacidad territorial; bienestar territorial; cohesión; territorialidad vasca; ejes territoriales de cohesión (culturales, simbólicos, la lengua vasca, socio-económicos, educativos, universitarios...); nuevas herramientas de cohesión.