Soberanía, autodeterminación y unificación europea*

Gurutz JAUREGUI

1. LA GLOBALIZACION Y LOS CAMBIOS EN EL PRINCIPIO DE SOBERANIA

El orden político clásico actual se halla basado en la división territorial del mundo en Estados soberanos. En realidad, la noción de una soberanía exclusiva y hermética ha sido siempre más un mito que una realidad, un mito que ha servido más para legitimar la supresión de la competencia política, tanto en asuntos internos como internacionales, que para poder ejercer un poder real. Muy pocos Estados han ejercido en la práctica, incluso en los momentos más álgidos del Estado nacional, una soberanía de estas características. Siempre ha existido en el mundo contemporáneo una clara divergencia entre la división formal del mismo en Estados nacionales y la realidad social, económica, cultural, etc., subyacentes. Sin embargo, tal divergencia está alcanzando en el momento actual un grado y unas cotas difícilmente imaginables hace tan sólo unos años. Para comprobarlo basta con señalar algunos datos.

Frente a los 194 Estados que en 1993 componían el mapa político mundial, la ONU cifra en 5.000 el número de grupos étnicos extendidos por el mundo[1] y algunos autores calculan que actualmente existen en el mundo del orden de 10.000 sociedades o colectividades étnicas, lingüísticas, raciales, religiosas o con identidades de algún otro tipo, cuyo asentamiento poco o nada tienen que ver con el diseño de fronteras existente.

Los Estados son incapaces de abordar los problemas derivados de todo ese complejo mundo, y de hecho actúan tan sólo sobre una parte mínima del conjunto del sustrato del conocimiento humano. Así lo demuestra la existencia de alrededor de 18.000 organizaciones no gubernamentales internacionales que cubren la práctica totalidad de los asuntos humanos (científicos, culturales, humanitarios, económicos, políticos, etc.) relacionados con el bienestar de los seres humanos, bien a escala nacional o bien a escala global. Sus limitaciones se muestran también en el ámbito estricto de la actividad política internacional. En el momento actual se contabilizan del orden de 2.000 organizaciones intergubernamentales cuya acción supone una limitación notoria de las posibilidades de actuación de los Estados.

La emergencia de toda esta nueva red de agencias, grupos, entidades, etc. no es el resultado de una moda o de la casualidad. Constituye una verdadera necesidad, un intento de respuesta a la consolidación de un progresivo sistema de intercambios internacionales derivado de la interdependencia compleja, el papel creciente de las empresas transnacionales[2], y el descubrimiento y la difusión de nuevas tecnologías de producción, distribución y comunicación. El resultado de todo ello es la quiebra profunda del principio de soberanía. Resulta difícil encontrar o identificar, actualmente, alguna soberanía única que lo sea realmente.

Estos cambios no sólo afectan al ámbito político-institucional, sino a todos los ámbitos, social, cultural, familiar, etc., de la vida del ser humano considerado tanto individual como colectivamente. Nos enfrentamos ante una profunda crisis del modelo estatal, tal como ha sido concebido hasta ahora. Junto a los conceptos de etnia, nacionalidad, ciudadanía, etc. cada vez nos resultan más comunes conceptos y realidades nuevas tales como integración, asimilación, sincretismo, pluralismo, intercambio cultural, aculturación, etc. La era de la globalización mundial trae consigo no sólo el fenómeno de la transnacionalización económica, política, etc. sino también el de la propia transnacionalización humana a través de los flujos migratorios. La idea de los Estados europeos asentados en sociedades perfectamente homogéneas es una mera ficción. La sociedad europea actual constituye de hecho un complejo y abigarrado *melting-pot* humano donde pugnan por convivir razas, religiones, lenguas, culturas, costumbres y tradiciones extraordinariamente variadas.

A la vista de estos datos, resulta difícilmente sostenible la defensa del principio de la soberanía, al menos en el sentido en que se ha entendido hasta ahora. En un mundo tan multilateralizado, ¿es posible mantener la idea de que los únicos depositarios de la autoridad soberana son los Estados? ¿Se puede seguir hablando todavía de soberanías indivisibles? ¿A qué otras instituciones hay que otorgarles, además o en lugar del Estado, el depósito de la soberanía? ¿Qué tipo de soberanía a unos y otros? Llegando más allá, ¿tiene sentido en el mundo actual mantener el propio concepto de soberanía? Son preguntas muy arduas a las que no es posible dar respuesta, ni tan siquiera especulativa, en un trabajo de estas características.

Actualmente, todos los Estados se hallan abocados de modo irremisible a un estrechamiento de sus relaciones de cooperación, y a una renuncia a parcelas fundamentales de su soberanía, tanto en aspectos territoriales como sectoriales. El ejercicio del poder por parte del Estado está dejando de tener un carácter de exclusividad para basarse en criterios

---

* Este trabajo recoge algunas de las ideas expresadas en mi libro de próxima aparición. *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea. ¿Utopía o ucronía?* Editorial Ariel. Barcelona. 1997.

[1] Informe del Relator especial Asjborn Eide. Documentos ONU E/CN.4/Sub.2/1992/SR.32, p. 1. 1992.

[2] Resulta sumamente esclarecedor el contenido de un reciente informe de la UNCTAD relativo a las empresas transnacionales en el que se señala que las mismas acaparan las dos terceras partes del comercio mundial en bienes y servicios. Vid. Chakravarthi Raghavan. *Third World Network Features.* Ginebra. 24 de enero de 1996

alternativos de compartición o concurrencia. Basta con lanzar una mirada a Europa para percatarnos de que las relaciones intraeuropeas, basadas hasta épocas recientes en el antagonismo entre los diversos Estados nacionales, están derivando hacia una enriquecedora y positiva relación de cooperación que se extiende más allá de los niveles y estructuras rígidamente estatales. A mayor cooperación entre los Estados, mayor el ámbito de asuntos que deben ser regulados conjuntamente y, consecuentemente, menor el ámbito de asuntos objeto de una soberanía exclusiva.

Es cierto que el gran público se resiste a cambiar las percepciones vigentes y sigue manteniendo, todavía, una identificación colectiva con el Estado. Pero en la realidad, las cosas están cambiando de forma extraordinaria. Se está dando un retroceso en el control jerárquico del Estado. Las fronteras son penetrables y pierden su significado cuando actores no estatales pueden comunicarse a través del espacio. El Estado ha dejado de ser un actor unitario para convertirse en un marco más, no el único, en el que se negocian y resuelven las diferencias políticas. La acción colectiva cada vez se escapa más de la jurisdicción del Estado. Por ello, cada vez resulta más difícil mantener la idea del Estado como el garante, o al menos como el único garante, del "interés general".

Por todos estos motivos, en el mundo actual el protagonismo de las relaciones internacionales no es ya exclusivo de los Estados, sino que corresponde a otros muchos entes, instituciones u organizaciones (intergubernamentales, no gubernamentales, infraestatales o, incluso a entidades privadas de carácter mercantil, profesional, cultural, social, etc.). Estamos pasando de una rígida y hermética estatalización de las relaciones internacionales a una enriquecedora segmentación tanto territorial como funcional. Junto a la diplomacia, aparecen varias formas (global, interregional, transfronteriza, intermetropolitana, etc.) de paradiplomacia cuyo sujeto no es el Estado, y que son perfectamente compatibles con la diplomacia estatal. Los entes regionales están adquiriendo un gran protagonismo en esa nueva paradiplomacia mediante una presencia cada vez más intensa (convenios de cooperación transfronteriza, conferencias de poderes locales y regionales, *jumelages*, etc.), en el ámbito de las relaciones internacionales.

Se ha roto definitivamente con la linealidad del Estado nacional sustentada *solo* en dos grandes pivotes: el pueblo, entendido como la suma de individuos-ciudadanos y el Estado. La soberanía popular, expresada a través de la voluntad de los ciudadanos, sigue constituyendo condición *sine qua non* para la existencia del poder político democrático.

Sin embargo, en la actual sociedad de la complejidad, ciudadanía y nacionalidad no tienen porqué ir necesariamente unidas. El ser humano individual es una entidad muy compleja tanto en sí mismo considerado como en relación con los demás individuos, y por tanto no puede quedar reducido a la sola condición de ciudadano. En una sociedad desarrollada como la actual somos al mismo tiempo, y sin solución de continuidad, miembros de una familia, de una unidad de parentesco, de un círculo de amigos, de un grupo de vecinos, de grupos de trabajo con los que vivimos experiencias comunes, de una determinada colectividad religiosa, de una comunidad lingüística, de una determinada región, de una o varias estructuras políticas que se desarrollan en escalas y segmentos diferenciados, de agrupaciones ideológicas, o de colectividades que persiguen fines comunes de numerosa y variada índole, y así sucesivamente.

2. SOBERANIA Y AUTODETERMINACION EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL. LA SITUACION EN EUROPA OCCIDENTAL

Este conjunto de nuevas realidades está originando un profundo cambio de las concepciones teóricas sobre las que se han asentado tradicionalmente los Estados nacionales. Por ello cabe plantearse hasta qué punto tiene sentido identificar, al menos con carácter general, el derecho de autodeterminación con la constitución de un nuevo Estado nacional. Algo similar debe predicarse de los Estados nacionales ya constituidos, en los que se produce una mitificación poco acorde con la realidad de los mismos.

Nos encontramos en el umbral de un nuevo mundo en el que la simbiosis Estado nacional-revolución industrial comienza a ser sustituida por nuevas formas de organización y estructura políticas más adecuadas para la nueva sociedad tecnológica actual. Ni el Estado étnico ni el Estado-nación permiten, salvo bajo las formas de ghettos étnicos y sociales diferenciados, la existencia de la pluralidad y la diversidad.

El nacionalismo existe en todo tipo de sociedades pero es en la sociedad industrial donde más se sustenta en la idea del Estado. El Estado-nación, como tal forma política, es menos importante y más débil en los tipos de sociedad que preceden y suceden a la sociedad industrial.

Es en el marco de esas nuevas formas de organización política donde puede conciliarse la autonomía de ciertas colectividades humanas y el interés general, donde puede establecerse una compatibilidad entre los principios de autodeterminación y soberanía. Es posible que en determinadas circunstancias sea necesaria la constitución de nuevos Estados en su actual conformación pero, al contrario de lo sucedido hasta ahora, tal circunstancia debiera ser excepcional.

En la actual estructura política ya no resulta imprescindible el mantenimiento del nexo entre autodeterminación y secesión. Ahora bien, la ruptura de ese nexo requiere la expansión de nuevas formas de organización política capaces de superar la rígida estructura en la que hasta ahora se han asentado los viejos Estados nacionales. Para ello, es necesario lanzarse sin miedo a imaginar qué formas de organización política están sustituyendo al Estado, y cómo pueden legitimarse y consolidarse en el

futuro. Sin ánimo de exhaustividad, he aquí algunas de las posibles fórmulas o aspectos susceptibles de ser tenidos en cuenta.

No hay que olvidar que la división del mundo en Estados soberanos es una invención relativamente reciente ya que tan sólo adquirió carácter de universalidad a lo largo del presente siglo. Por ello, y en primer lugar, parece necesario recuperar y adecuar ciertas fórmulas perfectamente conocidas y que cuentan con una gran tradición histórica. Así, por ejemplo, las figuras de la libre asociación, confederación, federalismo, autonomía, territorio protegido, territorio internacionalizado, condominio, protectorado, etc. El derecho comparado nos ha demostrado que, en no pocos casos, la puesta en práctica dentro del propio Estado de algunas de estas soluciones creativas ha permitido desactivar conflictos muy importantes.

El segundo aspecto hace referencia a la necesaria readecuación del derecho internacional que ya no puede ser entendido, por más tiempo, como el derecho "entre Estados". La creciente aparición y expansión de numerosas entidades no estatales exige redefinir las bases en las que se ha sustentado, hasta ahora, el derecho internacional. Las actividades paradiplomáticas, a las que se ha aludido antes, pueden derivar en una situación de conflicto, o en un proceso de racionalización. Es al derecho internacional a quien corresponde la responsabilidad de que sea más el resultado de lo segundo que de lo primero.

En tercer lugar, resulta imprescindible otorgar una mayor capacidad de decisión y un mayor poder político a las cada vez más numerosas e influyentes organizaciones internacionales o intergubernamentales. El orden internacional sigue manteniendo características propias de los sistemas tribales en los que las unidades, mucho más integradas internamente que en su relación con otras o que en su unión dentro de la supraunidad, resultan más fuertes que el sistema. Más que de *orden* hay que hablar en no pocas ocasiones de *desorden* internacional.

No basta con crear un orden internacional. Ese orden debe ser, además, un orden democrático. Al igual que ocurre con las instituciones de cada Estado, también los organismos y fuerzas sobre los cuales se estructura el orden internacional deben ser objeto de un control democrático por parte de los ciudadanos. Ello evitaría la paradoja actual que permite sustentar la vida política interna de los Estados democráticos en los principios filosófico-políticos de Locke o Kant, y al mismo tiempo mantener la aplicación de las tesis de Hobbes en la actuación de esos mismos Estados en el ámbito internacional.

El actual grado de institucionalización de la mayor parte de estas organizaciones (ONU, Consejo de Europa, Unión Europea, etc.) es todavía muy débil, si lo comparamos con su importancia política real. Tales organizaciones pueden y deben actuar como garantes, frente a los Estados constituidos, de la defensa de las colectividades nacionales, étnicas, lingüísticas, etc. mediante el establecimiento de garantías internacionalmente reconocidas. En el ámbito concreto que nos ocupa, resulta imprescindible el establecimiento de procedimientos internacionales para la resolución de disputas derivadas de la reclamación del derecho de autodeterminación tanto a escala mundial, como a escala regional, bien mediante la creación de Comisiones o grupos de trabajo ad-hoc, o bien mediante el nombramiento de Comisionados especiales.

Una decisión de esta índole, además de introducir una norma jurídica acorde con el reconocimiento de la dignidad e igualdad de los seres humanos, traería como consecuencia práctica una reducción de los conflictos. En numerosos casos, el foco de la reivindicación se desplazaría de la negación mutua y consiguiente ruptura a la búsqueda de soluciones basadas en la coexistencia.

No hay que olvidar que la estrategia secesionista tiene normalmente un coste altísimo. A veces la adopción de esa vía no es tanto el resultado de una decisión voluntaria, sino la consecuencia de una ausencia de vías alternativas de solución. El objetivo último, la razón de ser de los movimientos secesionistas es la supervivencia y el mantenimiento del grupo, de la comunidad, y su desarrollo como tal comunidad, en los órdenes político, económico, social, cultural, etc. Si no se plantease la coexistencia como el resultado de un acto imperativo, muchos pequeños grupos, étnicos, religiosos o lingüísticos, etc., comenzarían a examinar con mayor serenidad hasta qué punto les resulta viable la secesión desde el punto de vista político, social o económico.

Los cambios derivados del proceso de globalización e interdependencia arriba citados permiten, por primera vez en dos siglos, otorgar soluciones integradoras y no secesionistas a las reivindicaciones planteadas por esas colectividades. La diversificación de la agenda internacional y la desaparición de la división absoluta entre política exterior e interior permiten que esas colectividades se vayan involucrando en las políticas exteriores estatales. La globalización sitúa a esas colectividades en una realidad económica en la que emergen nuevos mercados globales de dimensión mundial.

El acceso de las masas a la cultura, su toma de conciencia individual y de grupo, la propia aparición de las reivindicaciones nacionalistas, etc. están provocando la revalorización de las particularidades y el consiguiente ahondamiento de las divisiones nacionales. Pero, a su vez, estas fuerzas son contrarrestadas por imperativos económicos que exigen la concentración de recursos, la facilidad de comunicaciones y la adopción de medidas de coordinación e integración. De ello se deriva la necesidad de poner en marcha un doble proceso —centrífugo y centrípeto— simultáneo y complementario que permita estructurar entidades sociopolíticas de carácter centrípeto compatibles con macroentidades económico-normativas de caracter centrífugo.

La mejor muestra de este proceso la tenemos en el marco de la Unión Europea. Al igual que en otras partes del mundo, tradicionalmente las reivindicaciones del derecho de autodeterminación se han

concretado, en la práctica, en el derecho a la secesión. Sin embargo, en la Europa occidental actual, muchas de las reivindicaciones nacionalistas están abandonando la aspiración estatista optando por una forma de desintegración que permita simultáneamente una forma de integración más amplia en la vía hacia un nuevo orden político. Por primera vez, la secesión y la autodeterminación dejan de seguir caminos paralelos. Mientras que la primera carece de sentido en el actual proceso de integración europea, la segunda sigue manteniendo plenamente su vigencia.

Europa, y más concretamente Europa occidental, constituye, sin lugar a dudas, una de las zonas geográficas en las que se están manifestando de forma más evidente los cambios a los que he aludido anteriormente. Los Estados nacionales europeos están resultando afectados, en mayor o menor medida, por un doble fenómeno. El primero, exterior, derivado del proceso de interdependencia, cada vez más desarrollado, que se está produciendo en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos, militares, etc., y que se expresa en la aparición de estructuras, instituciones, organismos, etc. supranacionales. El segundo, interno, expresado por las aspiraciones de ciertas colectividades territoriales que tratan de afirmar frente al Estado nacional una capacidad de actuación política, económica y cultural propias.

Sea cual fuere el nuevo tipo de poder emergente, lo cierto es que la progresiva integración de los Estados nacionales está originando ya importantes efectos en principios jurídico-políticos tan básicos y fundamentales como el de la soberanía, tal como ya ha quedado indicado anteriormente. El mito integrador del Estado nacional se ha definido, tradicionalmente, por tres dogmas clásicos de la soberanía como son la supremacía, la indivisibilidad, y la unidad del Estado. En aplicación de esos principios el Derecho y el Estado han ido permanentemente unidos. El derecho en su sentido clásico, ha constituido siempre una emanación de la soberanía estatal. No se reconocía otro derecho que el generado por el propio Estado, y el derecho internacional se aceptaba sólo en la medida en que el Estado lo legitimaba.

Con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, esos principios tradicionales. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento. Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida: junto a las leyes del Estado, han surgido leyes o normas comunitarias[3], y también, en su caso, leyes y normas regionales o autonómicas. A ello debe añadirse la creación de un derecho transnacional derivado de los pactos o acuerdos jurídicamente válidos suscritos entre los entes interregionales, transfronterizos, etc.

La idea del Estado de Derecho, entendido como abstracción última del poder, sigue siendo perfectamente válida y continúa plenamente vigente, pero se trata ahora de un Estado de Derecho no asentado exclusivamente en el Estado-nación. La mutua interrelación entre Derecho comunitario, Derecho estatal, Derecho regional, y Derecho transnacional (por no hablar del Derecho internacional) hacen que el poder y la soberanía se compartan entre las diversas instancias y sujetos en función de los ámbitos materiales de competencia asignados a cada uno de ellos. El Estado nacional deja de tener la exclusividad en cuanto soporte de la legitimación y aplicación del Estado de Derecho, como lo muestra la presencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o incluso el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por todo ello, la Europa unida no puede construirse ni contra los Estados ni contra las regiones, ni tan siquiera al margen de ellos, sino que debe constituir el crisol resultante de ese variado, complejo y rico acervo social y cultural de las diferentes colectividades que componen la sociedad europea.

3. LA SITUACION EN ESPAÑA

La Constitución española en su artículo 2, reconoce a las Comunidades Autónomas una amplia autonomía pero considera indisoluble la unidad de España. Ello implica la imposibilidad de una segregación territorial. Se trata ciertamente de un problema fundamental y al mismo tiempo muy delicado al que el Estado de las Autonomías no ha sabido darle una solución adecuada. Sin embargo, creo que este problema podría perder una gran parte de su virulencia, a la espera de las posibles soluciones que pueda aportar el diseño definitivo de la construcción europea. Por ello, resulta crucial una adecuada respuesta tanto del Estado español como de la Unión Europea en orden a resolver este asunto y otros similares existentes en Europa occidental.

Caben dos posibles alternativas al problema de los nacionalismos actualmente existentes en el seno de la Unión Europea. Una es la creación de nuevos Estados nacionales; la otra, la transformación-superación de los ya existentes. Como ya he señalado antes, el protagonismo de las relaciones internacionales no es ya exclusivo de los Estados. Las regiones europeas están adquiriendo un gran protagonismo en esa nueva paradiplomacia mediante una presencia cada vez más intensa en el ámbito de las relaciones internacionales.

A la vista de los cambios arriba citados, resulta necesario comenzar a plantearse en serio cuál debe ser la forma y el contenido a otorgar al derecho de autodeterminación. Identificar, a las puertas del siglo XXI, la autodeterminación con la consecución de un Estado independiente supone, en mi opinión, ir en sentido contrario al marcado por la evolución actual del mundo. Creo que la idea de un Estado soberano independiente debería ser sustituida por

[3] Se prevé que en un futuro cercano el 75 por ciento de la legislación nacional tendrá su origen directo o indirecto en la legislación comunitaria. Vid. Theo A.J.Toonen, "La Europa de las administraciones" en M. Arenillas y otros: *La Europa de las Regiones.* Universidad de Granada. 1994, p. 18.

la exigencia de un protagonismo propio en el seno de la Unión Europea, y este cambio de actitud debería encontrar una actitud correlativa por parte del Estado favoreciendo la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión que se tomen a escala europea.

Por ello considero que la solución definitiva del problema de los nacionalismos en Europa occidental aparece íntimamente ligada a la forma en que se lleve a cabo el desarrollo institucional de la UE. En tal desarrollo parece necesario otorgar un importante protagonismo, en calidad de sujeto activo, a las nacionalidades y regiones. Un protagonismo que, sin ánimo de ser exhaustivo, y centrándome exclusivamente en el ámbito político institucional, debería estructurarse en torno a cinco grandes ejes:

1. Institucionalización de una estructura federal de doble nivel en la que estén representados no sólo los Estados, sino tambien las regiones (Lander, Comunidades Autónomas, etc.), bien a través de un Consejo o un Senado de las Regiones, con competencias legislativas propias, y con una capacidad de decisión política propia en las materias de su competencia.

2. Participación de las nacionalidades y regiones en aquellos asuntos que afecten a materias de su específico interés o competencia, bien de forma directa ante la sede de las instituciones comunitarias, o bien a través de los órganos centrales del Estado en la fase de negociación y elaboración de normas comunitarias, siempre que afecte a materias de su competencia. Ambas vías son compatibles.

3. Ejecución, por parte de las regiones, de las decisiones comunitarias en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia.

4. El ejercicio, por parte de las regiones, de un intenso y amplio protagonismo en las llamadas «relaciones transnacionales», es decir todas aquellas actividades exteriores dirigidas a favorecer su desarrollo económico, social y cultural: visitas de delegaciones de las regiones al exterior, la invitación de representantes de países extranjeros, participación en manifestaciones comerciales o turísticas, o la organización de encuentros, de estudios, o incluso la conclusión de acuerdos informales con otras regiones europeas o con Estados extranjeros.

5. Por último, en aquellos territorios que se encuentran geográficamente situados, o incluso divididos, en un área fronteriza, parece imprescindible la potenciación de una cooperación transfronteriza de interés común entre las diversas regiones. En tal sentido, una interpretación abierta del artículo 8-A del Acta Unica Europea que propugna la puesta en marcha del mercado interior a través de un espacio sin fronteras interiores podría facilitar enormemente el desarrollo de las regiones fronterizas posibilitando la creación de centros regionales supraestatales, resolviendo así ese contencioso histórico.

En algunos países europeos tales como Bélgica, Alemania, Austria, Suiza, etc., se han dado importantes avances en orden a lograr que las entidades subestatales (länder, regiones, comunidades, cantones, etc.) mantengan un protagonismo relevante a la hora de diseñar y ejecutar aquellas políticas europeas que afecten a sus intereses. ¿Qué posibilidades ofrece la Constitución española en este sentido?

La Constitución no establece previsión alguna relativa a la participación de las CC.AA. en la UE. Sin embargo, lo que la CE no fijó lo hicieron los Estatutos de Autonomía estableciendo sus textos, de forma generalizada, disposiciones reguladoras de una cierta actividad "externa", tanto en lo que se refiere a la participación de las CC.AA. en la celebracion de los tratados, o en la toma de decisiones comunitarias por parte del Estado español, como en lo concerniente a la ejecución del derecho internacional y comunitario. Igualmente, los EE.AA. han establecido cláusulas por las que se arrogan la capacidad para llevar a cabo una serie de actividades transnacionales.

La ausencia de un tratamiento global por parte de la Constitución ha hecho que, a pesar de las previsiones estatutarias, la práctica política haya dejado bastante que desear. No existe, o no ha existido hasta ahora, una normativa genérica reguladora de este importante asunto, y por ello la actividad de las CC.AA. en lo relativo a la UE se ha visto condicionada durante estos años por los constantes conflictos surgidos entre el Estado y las CC.AA. A falta de una legislación adecuada ha sido, una vez mas, al Tribunal Constitucional al que le ha correspondido la carga de dilucidar, caso por caso, los numerosos y a veces muy complejos asuntos surgidos en esta materia.

A falta de una normativa clara, el alto Tribunal ha mantenido un alto grado de indefinición a la hora de resolver los diversos asuntos que se le han ido planteando, emitiendo así, en algunos casos, sentencias divergentes cuando no claramente contradictorias[4]. A pesar de esa indefinición, del conjunto de decisiones tomadas hasta ahora por el Tribunal Constitucional pueden entresacarse algunas líneas maestras de interpretación. Veamos muy brevemente los dos puntos más resaltables de esa doctrina. Uno de ellos hace referencia al concepto de relaciones internacionales. El segundo, al modo de llevar a cabo esas relaciones.

En cuanto al primer aspecto, el alto Tribunal ha señalado que, en las llamadas "relaciones internacionales", hay que distinguir dos tipos de actividades. Uno es el derecho internacional en sentido estricto, y otro las llamadas actividades transnacionales. El primero se manifiesta a través de la firma de tratados internacionales. El derecho internacional crea obligaciones jurídicas y es, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado. Por lo tanto, el Estado es el único legitimado para ejercer el *treaty-making power*, es decir, para suscribir tratados internacionales.

El segundo tipo lo constituyen las actividades transnacionales. Son aquél conjunto de actividades y contactos que, aún teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas, no suponen ejercicio

[4] Los interesados en esta materia pueden consultar, como un ejemplo de estas contradicciones, el contenido de lo expresado en las sentencias 137/89 y 165/94.

de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado, y no generan responsabilidad política de éste frente a otros Estados. Por ello, las CC.AA. se hallan perfectamente legitimadas para llevar a cabo tales actividades transnacionales.

En cuanto al segundo aspecto, relativo a la puesta en práctica del derecho internacional, en todo proceso de elaboración, aprobación y aplicación de un tratado o, en el caso que nos ocupa, del derecho europeo, es preciso distinguir dos fases diferenciadas. Una es la fase ascendente dirigida a discutir, preparar, elaborar y preparar un tratado o una norma comunitaria europea. Otra es la fase descendente cuyo objeto es cumplir y aplicar lo que ha quedado señalado en el tratado.

En la fase ascendente se dan dos momentos diferenciados. Uno es el momento de la *formación* de la voluntad estatal y otro diferente el de la *manifestación* de esa voluntad. Dicho de otro modo, una cosa es discutir, preparar y elaborar una norma internacional o europea; otra cosa muy diferente es aprobar esa norma. La aprobación de esa norma, es decir, la manifestación de la voluntad estatal corresponde a los órganos estatales que representan la soberanía (Parlamento y Gobierno). Sin embargo, en la discusión y preparación de esa norma, es decir, en la formación de la voluntad estatal deben intervenir los órganos de los entes constitucionales afectados por el tratado, y en el caso que aquí nos ocupa, los órganos de las Comunidades Autónomas, cuando la materia del tratado afecte a las competencias de las mismas.

Lo mismo ocurre con la fase descendente. El Parlamento y el Gobierno centrales quedan obligados, en cuanto órganos de expresión de la soberanía, a garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Ello no supone, sin embargo, que la ejecución de los decisiones comunitarias se lleve a cabo de modo directo por parte de esos órganos. Habrá que estar a lo que digan las normas previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Si la materia objeto de aplicación es competencia de una Comunidad Autónoma, será a esa Comunidad a la que corresponda la ejecución de esas normas.

Las decisiones del Tribunal Constitucional ni pueden, ni pretenden suplir la ausencia de una normativa de carácter general capaz de regular la presencia de las Comunidades Autónomas en Europa. Ante la ausencia de una normativa adecuada, las relaciones entre el Estado y las CC.AA. en lo referente a Europa se han distinguido, tradicionalmente, por su opacidad, complejidad y heterogeneidad. Ello origina problemas de seguridad jurídica, ya que los resultados dependen de coyunturas políticas, de la mayor o menor capacidad de presión, etc.

Por ello, resultaba imprescindible y urgente la elaboración de esa normativa de carácter general. Se han producido varios intentos en tal sentido. Entre ellos destacan la firma, en octubre de 1992, de un Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia de Asuntos relacionados con las CC.EE. En cumplimiento de tal Acuerdo se elaboró, en noviembre de 1994, un proyecto de Conferencia sobre la participación interna de las CC.AA. en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales.

También el Senado está trabajando en orden a establecer fórmulas de participación en el mismo sentido, fórmulas que, siguiendo el derecho comparado, no sólo deberían referirse a la participación "interna" de las CC.AA., sino también a su participación "externa".

Por último, el Acuerdo de Gobierno suscrito en abril de 1996 entre el PP y CIU preve, entre otras medidas: 1) reforzar los mecanismos de articulación del procedimiento de consulta previa en todas aquellas materias propias del ámbito competencial de las CC.AA.; 2) garantizar la intervención efectiva de las CC.AA. en la fase de formación de la voluntad comunitaria, interviniendo en la definición de la posición del Gobierno en la UE; 3) crear la figura de un *agregado* con competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las CC.AA. en Bruselas y para la canalización de la información hacia las CC.AA.; 4) articular la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los Comités y Grupos de Trabajo en el seno de la Comisión, cuando se trate de materias de interés específico o singular para las correspondientes Comunidades Autónomas.

Es preciso llamar la atención sobre la extraordinaria importancia de establecer fórmulas adecuadas, asumidas por todos. Una regulación adecuada de la participación de las CC.AA. en el proceso de construcción europea podría desactivar de forma importante algunos de los conflictos más graves actualmente existentes. En influyentes sectores del nacionalismo moderado tanto catalán como vasco, se percibe, en lo referente al derecho de autodeterminación, un importante cambio de orientación en los últimos años. Este cambio se manifiesta en una implícita renuncia en la práctica, aunque no en la teoría, a la consecución de un Estado soberano independiente, sustituyendo tal reivindicación por la exigencia de un protagonismo propio en el seno de la Unión Europea. Por ello, resulta crucial una adecuada respuesta tanto del Estado español como de la Unión Europea a este asunto estableciendo fórmulas que favorezcan la participación de las Comunidades Autónomas, y particularmente de Euskadi y Cataluña, en los procesos de decisión que se tomen a escala europea.

En el caso español debería establecerse, en mi opinión un sistema híbrido, que permita compaginar la existencia de diecisiete CC.AA. con una serie de poderes comunes a todas ellas, y a su vez la existencia de ciertas CC.AA. con singularidades de relevancia constitucional. La necesidad de conjugar el multilateralismo con ciertas relaciones bilaterales viene en unos casos impuesta por la propia Constitución o resulta fácilmente deducible de la misma. En tales casos hay que establecer cauces bilaterales concretos[5].

[5] En noviembre de 1995 se firmó un Acuerdo para la Constitucion de una Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con la Unión Europea.

Hay que tener en cuenta que el origen del Estado autonómico se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa que dio lugar al mismo fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades históricas (lenguas, derechos históricos, concierto económico, policía autónoma, etc.). La segunda causa fue la necesidad de una descentralización regional como principio de organización más eficaz. Es obvio que aunque ambas causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí.

Entre el nacionalismo y el regionalismo se dan ciertos elementos comunes que les permiten converger en algunos aspectos concretos. Así, por ejemplo, las movilizaciones nacionalistas y regionales tienen como interlocutor común al poder central, al cual van dirigidas las protestas y reivindicaciones de orden político, cultural o económico. Lo que ambos pretenden es una redistribución de recursos y valores por parte de ese Estado. También coinciden ambos en la exigencia de un cierto poder político sobre un territorio. Sin embargo, ahí acaban las similitudes. El regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales. El nacionalismo es algo más que eso. La razón fundamental de su existencia se basa en la presencia de una identidad propia, es decir de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad.

El regionalismo y el nacionalismo son, por lo tanto, fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político-administrativa obedecen, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a la lógica o principio de la eficacia organizativa, los nacionalismos tienen por objeto exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia.

La primera lógica exige que la Constitución garantice la eficacia de la organización. La segunda, que garantice la "diferencia". Para hacer posible la garantía de la eficacia, es indispensable el establecimiento de relaciones multilaterales. Para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta indispensable el establecimiento de relaciones bilaterales.

Del tratamiento otorgado a este problema tanto por parte del Estado como de las fuerzas nacionalistas vascas y catalanas se desprende un manifiesto desfase entre la teoría y la retórica ancladas en el siglo XIX y la realidad que nos aboca al siglo XXI, una excelente muestra de la prevalencia de los mitos decimonónicos sobre las realidades del nuevo siglo, de la forma sobre el fondo, de las declaraciones solemnes sobre los objetivos prácticos.

Desde la perspectiva nacionalista, incluso la más radical, la independencia constituye cada vez más un fin escatológico, tanto más reiterado cuanto menos se cree en él. La vida real va por otros derroteros que tienen que ver más con esas nuevas realidades sociales, económicas, políticas, etc. que he reseñado anteriormente. Basta con ojear los programas políticos de cualquiera de los partidos nacionalistas. Aparte de alguna concesión a la galería, lo que prima en su contenido es la realidad diaria que viene determinada por la necesidad de la modernización de las infraestructuras, la presencia en Europa, la creación de un eje común económico, el desarrollo e innovación tecnológicos, la necesidad de una cohesión social y cultural, etc.

El sistema constitucional español, al configurarse como un Estado de las autonomías, cuenta a priori con una estructura política adecuada para hacer frente a los retos que se deriven del nuevo orden político europeo. Parece esencial la presencia de Euskadi, Cataluña y las demás Comunidades Autónomas en las decisiones europeas, como parece imprescindible una mayor participación en las decisiones políticas globales. Los problemas nacionalistas no van a resolverse a golpes de declaraciones solemnes, sino mediante el acuerdo, el diálogo y la cooperación.

En el umbral del nuevo siglo resulta imprescindible desacralizar los conceptos políticos, y particularmente los conceptos de nación y nacionalismo. Parece necesario y urgente acabar con los mitos escolásticos que, desde la perspectiva del Estado nacional español nos hablan, en frase con claras trazas de exorcismo, de una "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", y desde la perspectiva de los nacionalismos periféricos nos hablan de derechos inalienables e imprescriptibles basados en presuntas legitimidades históricas.

Las naciones son realidades sociales, y como tales constituyen fenómenos contingentes sometidos a factores, vaivenes, y acontecimientos diversos. Basta con lanzar una mirada a la historia y ver la caída de los grandes imperios o, estos últimos años, el derrumbamiento de un orden político mundial que a todos nos parecía destinado a perpetuarse. La capacidad de las naciones para sobrevivir no depende de declaraciones formales y grandilocuentes sino de la adaptabilidad de sus gentes a cada momento histórico concreto.

¿Es posible llevar esto a la práctica? Considero que, al contrario de lo que ha ocurrido hasta ahora, los vientos actuales soplan de modo favorable en orden a hacer posible esta integración o superación de los modelos antagónicos. Tradicionalmente, los nacionalismos han aparecido íntimamente ligados a una idea u objetivo concreto, cual es la idea de que la construcción de una nación conlleva necesariamente la creación de un Estado independiente propio. Nacionalismo y Estado independiente siempre han ido unidos en la Historia moderna. Sin embargo, en la perspectiva del siglo XXI, y en el ámbito geográfico de la Europa unida, esta ligazón ya no tiene sentido.