

Conferencia UNESCO
Barcelona, 21-27 de noviembre de 1998

The implementation of the Right to Self-determination
as a Contribution to Conflict Prevention

Session IV: Actors in the implementation
of the Right to Self-determination

la experiencia de elkarri en el caso vasco

Jonan Fernandez Erdozia
coordinador general de

elkarri



movimiento social
por el diálogo y el acuerdo

Barcelona, 24 de noviembre de 1998

Introducción

En su expresión más reciente el conflicto vasco ha estado bloqueado por dos grandes «nudos»: para unos, «paz ha sido igual al fin de la violencia de ETA»; para otros, «paz ha sido igual al reconocimiento del derecho de autodeterminación y de la territorialidad del Pueblo Vasco». En los últimos seis años, **elkarri** ha tratado de transmitir la idea de que «paz es igual a diálogo, acuerdo y consulta social». Hemos sabido, en todo momento, que esta idea no representa una verdad absoluta. En todo caso, es una parte de la verdad o sirve a la verdad. Hemos actuado en la convicción de que, principalmente, la idea de «diálogo, acuerdo y consulta social» contribuye a crear un espacio transitable y de encuentro entre dos verdades aparentemente irreconciliables. Representa una posibilidad de desenredar el bloqueo entre esos dos «nudos».

Realmente, la situación del conflicto vasco ha estado atascada en buena medida por la confrontación entre partidarios y detractores del reconocimiento en el marco jurídico político español del derecho de autodeterminación de Euskal Herria. En este terreno concreto y en la práctica, **elkarri** ha desarrollado tres ideas complementarias para tratar de que la autodeterminación contribuyese a la resolución del conflicto y no a su bloqueo permanente. En la práctica estas tres ideas han significado poco más o menos lo siguiente: (1) ampliar la significación actual de la autodeterminación, (2) flexibilizar sus formas de aplicación jurídico-política; y (3) defender la política, la profundización en la democracia y la participación social.

1. Ampliar la significación actual de la autodeterminación

La autodeterminación hoy está afectada por un problema de desfase. Conceptos como soberanía o autodeterminación han ido adquiriendo a lo largo de la historia diferentes interpretaciones. En este momento, la defensa del derecho de autodeterminación, incluso el concepto de soberanía, se asienta en definiciones de hace cuatro décadas y se corresponde más con el contexto internacional y social de aquella época que con el actual. En 40 años el mundo y nuestra sociedad han cambiado mucho y, sin embargo, el concepto de autodeterminación y su encaje en la realidad actual no ha experimentado una actualización equivalente. Al menos desde la situación vasca, algunos hemos visto claramente que era necesario, e incluso urgente, tratar de actualizar, renovar, o reciclar la significación actual de la autodeterminación para que pudiera ser útil a la resolución del conflicto que padecemos.

En su última etapa histórica y tal vez por atrincheramiento obligado, la manera de concebir la autodeterminación en nuestro país ha sido un tanto simplista y reduccionista. Creo que, a menudo, los partidarios de la autodeterminación hemos imaginado utópicamente que ejercer el derecho de autodeterminación es ir un día a votar en una urna en la que cada cual podrá elegir, como si de un menú se tratase, entre federación, confederación, independencia, estado autonómico, estado asociado y otros. Esto, además, de que no ha ocurrido nunca en ningún lugar del mundo, es ignorar la complejidad de los procesos sociales y políticos.

Una de las dificultades con las que nos encontramos a la hora de reciclar, actualizar o incluso desmitificar la significación de la autodeterminación es que, además de idealizarse y simplificarse, su alcance se reduce al «acto», al «día» de la autodeterminación y a la «victoria» futura. Paradójicamente, se ignoran los procesos que lógicamente deben acompañar al ejercicio puntual de la autodeterminación.

En **elkarri**, hemos intentado superar esa visión simplificadora y reduccionista de un concepto que afecta directamente a algo tan complejo como es la convivencia social y política en lugares en los que se dan cita identidades plurales. Sin restar nada de su contenido esencial, hemos tratado de renovar la manera de concebir la autodeterminación por la vía de ampliar y abrir su significación política y social.

La aplicación del derecho de autodeterminación para un pueblo como Euskal Herria y en el contexto actual, tendría al menos tres momentos que deberían ser tenidos en cuenta: el proceso previo, el acto concreto y puntual de la autodeterminación y el proceso posterior de concreción de los resultados en la convivencia socio-política.

Lógicamente un primer modo de contribuir a la actualización del concepto de autodeterminación es compensar la importancia entre el «acto» concreto y puntual (el «día D») de la autodeterminación y los procesos que lo acompañan. Esto es al menos lo que hemos hecho desde **elkarri**. De este modo, esa actualización se convierte desde el primer momento, no en una reducción o limitación de contenidos, sino en una ampliación del significado de la autodeterminación.

Tampoco se trata en ningún caso de difuminar, devaluar o desvirtuar el significado profundo, simbólico e histórico del acto de la autodeterminación sino de consolidarlo considerando la importancia del proceso que lo debe acompañar. Dejemos sentado, por tanto, que partimos de que no puede negársele a un pueblo el derecho a decidir libre, democráticamente y en un «acto» ante las urnas cualquier alteración, modificación, reforma o cambio de su status político.

En nuestro caso —e insisto en esto de decir «nuestro caso» porque no trato de sentar cátedra sino de explicar una experiencia concreta—, hemos tratado de poner el acento en que la autodeterminación debe ser un acto asentado en un proceso integrador y de consenso y no un acto de escisión social o un proceso disgregador. En Euskal Herria no parece deseable un proceso constituyente o de soberanía que se asiente, por ejemplo, en una mayoría del 51% de la población, frente al 49%. Ya tenemos la experiencia de la Transición española y de los efectos que ha acarreado para el País Vasco el hecho de que se desarrollara sin el deseable consenso socio-político vasco. Sinceramente, no creo que sea interesante concebir la autodeterminación como un proceso de victoria de unos sectores sociales y políticos sobre la derrota de otros. El ejercicio de la autodeterminación requiere un proceso previo de conciliación política.

Como consecuencia de estas reflexiones y consideraciones, **elkarri** ha defendido que hoy en Euskal Herria el proceso de autodeterminación debe tener como objetivo una mayor integración social y debe concebirse:

- como la libertad permanente que tiene un pueblo o una comunidad para ampliar, mejorar o modificar los consensos básicos sobre su convivencia socio-política, mediante un proceso de diálogo y acuerdo político que pueda desarrollarse sin cortapisas y sin exclusiones,
- y como la facultad de contrastar socialmente los resultados de ese proceso mediante consulta democrática.

A modo de resumen final de este apartado diremos que frente a una concepción de la autodeterminación basada en el esquema siguiente:

autodeterminación = 1. consulta popular
--

Desde la experiencia de **elkarri**, en el marco de Euskal Herria y de un conflicto político y violento, consideramos más adecuado ampliar la significación de la autodeterminación en base al siguiente esquema:

autodeterminación =	1. diálogo (negociación política)
	2. acuerdo (consenso integrador)
	3. consulta popular

2. Flexibilizar las vías de aplicación jurídico-política de la autodeterminación

elkarri ha tratado a lo largo de los últimos años de situar la importancia de la autodeterminación más como principio político o como idea democrática que como categoría jurídica o fórmula de derecho internacional o de derecho humano. Hemos creído que era muy importante diferenciar entre el principio político de la autodeterminación (la idea) y la categoría jurídica de la autodeterminación (la fórmula o vía).

En el caso vasco ha existido la tendencia bastante acusada de considerar que la manera de resolver la cuestión de la autodeterminación era lograr un reconocimiento expreso de este derecho en el marco jurídico, político y constitucional del Estado español y del francés. No obstante y desde el punto de vista de la historia política internacional, el reflejo constitucional del derecho de autodeterminación ha tenido pocos efectos determinantes.

El constitucionalismo de la revolución francesa lo utilizó para justificar su expansionismo territorial. Tras la Primera Guerra Mundial el reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación quedó inhibido por otras normas internacionales que afirmaron el principio de integridad territorial de los estados. Por último, la disolución de la URSS o de Yugoslavia se hizo al margen de los artículos constitucionales que reconocían el derecho de autodeterminación.

Son pocos los casos de ejercicio de la idea de la autodeterminación que se hayan legitimado mediante el recurso a enunciados constitucionales de autodeterminación o a una interpretación directa del derecho internacional en este terreno. A los ya citados de la URSS o de Yugoslavia, cabría añadir la reunificación de Alemania o el caso de Quebec.

Los Estados Bálticos se apartaron de la URSS no en virtud del derecho de autodeterminación reconocido en la Constitución, sino declarando nula su adhesión de 1940 a la Unión Soviética. Alemania se reunificó mediante una decisión basada en la voluntad política y en la coyuntura histórica y no mediante el reconocimiento jurídico de la autodeterminación. En Canadá no existe ninguna disposición jurídica o constitucional que ampare el derecho de autodeterminación de Quebec, pero se ha podido ejercer la idea de la autodeterminación mediante la competencia autonómica de Quebec para convocar consultas populares. Uno de los pocos casos que existen de aplicación de un enunciado constitucional de autodeterminación es la independencia de Singapur respecto de Malasia en 1965.

¿Dónde quiere desembocar este recorrido por la autodeterminación? Trato de plantear una reflexión sobre la utilidad que tiene para la resolución del conflicto vasco el debate sobre la cabida o inclusión del reconocimiento del derecho de autodeterminación en el marco jurídico político español. Centrar el debate en la necesidad de lograr la cabida de ese reconocimiento jurídico, —es decir, en la aplicación a nuestro conflicto de una categoría jurídica internacional o constitucional— nos empuja a terrenos políticos poco fértiles.

En mi opinión, lo importante no es tanto la fórmula, vía o categoría jurídica de legitimación como la idea, el principio político por el que este pueblo tiene derecho a decidir libre y democráticamente su status y su futuro. La opción de limitar el valor o la posibilidad real de autodeterminarse a la consecución previa de su reconocimiento dentro del marco jurídico-político o constitucional es estrechísima y en su estrechez puede terminar siendo un callejón sin salida. La idea, el principio político es amplio y permite un campo de posibilidades mucho mayor. El reconocimiento del derecho de autodeterminación en el marco jurídico-político no es estrictamente necesario. Lo necesario es hacer posible que este pueblo pueda decidir libre y democráticamente sobre su status, mediante la fórmula democrática y práctica que resulte más útil y eficaz.

Si lo previo es lograr que el marco vigente recoja el reconocimiento jurídico de la autodeterminación, nos enzarzamos en un camino largo, tortuoso, y de destino incierto. Es una opción poco viable para conseguir de hecho la autodeterminación. Si consideramos que esto no es imprescindible, se abren múltiples posibilidades, al menos tantas como las que ya han sido citadas en la reciente historia internacional. Tal vez los ejemplos más cercanos en el tiempo son los procesos de Quebec y de Irlanda. En ambos casos, se ha optado por vías de hecho que no se han centrado en el reconocimiento jurídico de la autodeterminación sino en vías políticas reales que permiten llevar adelante la idea de la autodeterminación.

3. Defender la política, la profundización en la democracia y la participación social

Todo lo anterior ha representado una parte pequeña de nuestro trabajo por la paz. Lo fundamental ha sido la defensa de la política como un proceso no violento de diálogo, acuerdo y consulta social que se compromete en la búsqueda de soluciones democráticas y de consenso ante los problemas que tiene planteados una sociedad. Hemos trabajado también por incentivar la participación social en la política y en la construcción de la paz.

Han sido seis años de trabajo defendiendo el diálogo y la negociación política, no sólo porque existiera un fenómeno de violencia sino, principalmente, porque en el País Vasco existe una ausencia de consensos básicos y valores entendidos. Un pueblo no sólo tiene derecho a mejorar los acuerdos sobre su convivencia sino, de alguna manera, tiene el deber de hacerlo.

Especialmente en los últimos dos años, hemos dedicado buena parte de nuestro trabajo a investigar escenarios viables de mayor consenso socio-político que el actual. Escenarios que integrasen la gran pluralidad política, sociológica y territorial de nuestro país y que tratarasen de respetar la idea democrática de la autodeterminación. Nos hemos obligado a pensar en la autodeterminación como un proceso de integración y cohesión social y a la vez como una idea democrática abierta a distintas vías de aplicación.

En este contexto hemos trasladado a todos los partidos políticos los resultados de esa investigación de la que pueden extraerse dos grandes conclusiones.

- Una opción, no la única, sino una opción que puede facilitar un proceso viable de revisión democrática y dialogada del actual status de la Comunidad Autónoma Vasca y de Navarra se encuentra en la Disposición Adicional Primera de la Constitución española que a modo de posdata constitucional reconoce los derechos históricos del Pueblo Vasco y su posibilidad de actualización. Éste puede ser un punto de encuentro transitable para iniciar un proceso de diálogo y negociación política sin exclusiones.

- De nuevo una opción, no la única, sino una opción de contribuir a encontrar una vía de aplicación de la idea democrática de la autodeterminación puede girar en torno a situar en el Parlamento Vasco y en el Parlamento Navarro la capacidad de convocar consultas populares. La investigación desarrollada hasta la fecha por **elkarri**, concluye que la actualización y proyección hacia el futuro del concepto de derechos históricos puede traducirse hoy en la capacidad de las comunidades de raíz foral, o el «ámbito vasco-navarro» de manifestar su voluntad política de un modo propio y singular. En este sentido, la facultad para convocar consultas populares puede ser un mecanismo para hacer efectiva esa idea.

Concluyo afirmando que la idea de la autodeterminación puede jugar un papel preventivo en los conflictos y puede también contribuir a su resolución. Ahora bien desde la experiencia concreta de **elkarri** debemos añadir que para que esto sea así, es necesario articular un proceso real que supere las concepciones simplistas, reduccionistas, arrojadas o de escisión social de la autodeterminación y que permita ampliar su alcance y significación actual.