

SOBRE LOS FUNDAMENTOS DEL PLAN IBARRETXE: El derecho de autodeterminación y el ejemplo de Québec

Alberto López Basaguren

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco

Resumen

En septiembre de 2002, el presidente del Gobierno Vasco propuso “un nuevo pacto político para la convivencia”, el conocido como “plan Ibarretxe” que prevé el derecho de autodeterminación. En septiembre de 2007, presentó su “mapa de ruta” según el cual en octubre de 2008 se convocaría una consulta en el País Vasco con independencia de que existiera un acuerdo al respecto con el Gobierno central. El “plan” concluye con la celebración de un referéndum decisivo, sobre la autodeterminación del pueblo vasco en el año 2010. El “plan Ibarretxe” resucita el viejo “principio de las nacionalidades”, que se eliminó del nuevo orden internacional y europeo por ser contrario al “principio de integridad” de los Estados y al “principio de estabilidad”. El “plan Ibarretxe” quiere generalizar el “modelo yugoslavo” que lo tuvo que llevar a efecto, haciendo de la excepción la regla. Además el plan Ibarretxe deriva directamente del proceso emprendido en Canadá con la reclamación de soberanía en Quebec, pero ofreciendo una presentación tergiversada de la realidad canadiense. El Tribunal Supremo de Canadá rechazó expresamente el derecho a la autodeterminación para Quebec por entenderlo contrario a los principios del derecho internacional.

Introducción

La propuesta política comúnmente conocida como plan Ibarretxe tiene su primera manifestación parlamentaria en el debate de política general celebrado en el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAV) en septiembre de 2002, en la que el Presidente del Gobierno Vasco –el lehendakari- presentó la propuesta denominada “Un nuevo pacto político para la convivencia”. A partir de entonces, el plan se fue desarrollando en sucesivas entregas, hasta la aprobación de la Propuesta por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004 por 39 votos a favor y 35 en contra. Esta mayoría fue posible porque tres de los seis representantes de Batasuna –el partido políticamente vinculado a ETA- votaron a favor de la propuesta, mientras que los tres restantes votaban en contra, en una operación política plenamente consciente. Elevada la Propuesta a las Cortes Generales (Parlamento del Estado), su toma en consideración fue rechazada el 1 de febrero de 2005 por 29 votos a favor, 313 en contra y 2 en blanco, tras un debate en el que participó el Presidente de la CAV como representante del Parlamento Vasco.

El corolario a este proceso lo realizó el Lehendakari en el Pleno del Parlamento Vasco de septiembre de 2007, en el que presentó lo que denominó la ‘hoja de ruta’, en la que establecía que en octubre de 2008 el electorado del País Vasco sería consultado, tanto en caso de existencia como de ausencia de acuerdo con el Estado sobre la reforma del Estatuto, a los efectos de ratificar, en el primer supuesto, el acuerdo alcanzado, o, en ausencia de acuerdo, de ‘habilitar un proceso de solución’; este proceso concluiría con un referéndum resolutivo, a celebrar en el segundo semestre de 2010, que plasmaría ‘el derecho a decidir libremente su futuro’ por parte del pueblo vasco.

En el debate sobre la propuesta de nuevo Estatuto Político ha ocupado un lugar determinante el fundamento sobre el que se asentaría su legitimidad. A estos efectos, sus proponentes y defensores han ido recurriendo a diferentes argumentos, no siempre compatibles entre sí. En este proceso, han tratado de mostrar que la propuesta no tenía nada de extraordinario en el contexto europeo e, incluso, mundial. Así, al vaivén de los acontecimientos internacionales reflejados en la prensa, la propuesta reflejaría lo que ocurría en las Islas Åland, en las Islas Feroe –se han olvidado de Groenlandia-, en Puerto Rico, en Québec, en Escocia, en Montenegro y, finalmente, en Kosovo; la situación del País Vasco sería, incluso, comparable con la que vive el Tíbet, como acaba de afirmar la portavoz del Gobierno Vasco. Todo vale; todo sirve para demostrar la indiscutible legitimidad de la pretensión contenida en el plan Ibarretxe. Solo la ausencia de una profunda democracia en España impediría que entre nosotros se materializase lo que es común a lo largo y ancho del mundo.

Durante este largo recorrido por la geografía mundial los fundamentos de la propuesta se han mantenido inalterables. En estas líneas se va a tratar de analizar

los problemas que plantean desde el punto de vista de su legitimidad.

El derecho de autodeterminación y los nuevos derroteros del ‘principio de las nacionalidades’: una interpretación carente de fundamento

El plan Ibarretxe -y la propuesta de nuevo Estatuto Político para el País Vasco en la que acabó materializándose- se asienta sobre una concepción de la condición nacional del pueblo vasco que trata de resucitar el viejo ‘principio de las nacionalidades’, tratando de hacerlo caminar por nuevos derroteros.

El Pueblo Vasco se configura como nación; y, en cuanto tal, es titular de una legitimidad política originaria para decidir, por sí solo, unilateralmente, la forma de institucionalización política que considere conveniente. La institucionalización del País Vasco, la legitimidad de sus poderes y sus límites no estarían condicionados, en consecuencia, por la Constitución española. El ejercicio de su derecho a la soberanía no podría venir limitado por aquella, por tanto, ni desde el punto de vista del contenido ni desde el relativo al procedimiento. La propuesta de nuevo Estatuto Político no estaría vinculada por ellos.

En la presentación de la primera entrega de su Plan, en septiembre de 2002, el Presidente del Gobierno Vasco indicaba que la “identidad nacional” del Pueblo Vasco tiene su fundamento en la “soberanía originaria” del Pueblo Vasco “reconocida en base a la vigencia y actualización de nuestros derechos históricos preexistentes, recogidos explícitamente en la Constitución”⁵ y “de conformidad con la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika⁶ y del Acuerdo del Parlamento Vasco de 15 de febrero de 1990⁷, por el que se proclama el

⁵ La Disposición Adicional primera de la Constitución establece: “1. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. 2. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

⁶ La Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece: “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que disponga el ordenamiento jurídico”.

⁷ El Parlamento Vasco aprobó en sesión plenaria de 15 de febrero de 1990 una “Proposición no de Ley sobre el derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco” (Boletín Oficial del Parlamento Vasco, III Legislatura, n.º B-IV-134-135, de 26.2.1990), en la que se afirmaba que el Pueblo Vasco “tiene el derecho a la autodeterminación”, derecho que “reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco político propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos”. Tras ello, se añadía que el Estatuto de Autonomía “resultado de un pacto refferendado libremente por la ciudadanía vasca, constituye un punto de encuentro de su voluntad mayoritaria y el marco jurídico del que la sociedad vasca se dota en un determinado momento histórico para acceder al autogobierno y regular la convivencia pacífica, representando, en consecuencia, la expresión legítima de la propia voluntad del Pueblo Vasco. En tal sentido, la estrategia estatutaria y la profundización en el autogobierno a través del pleno y leal desarrollo de todos y cada uno de los contenidos del Estatuto representan para los ciudadanos vascos el marco válido para la resolución progresiva de los problemas de la sociedad vasca, así como para avanzar en la construcción nacional de Euskadi”. Se trataba, por tanto, de un acuerdo en el que se afirmaba el derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco, pero se reconducía al Estatuto de Autonomía, como manifestación de ese derecho y como marco para el planteamiento de cualquier pretensión política.

derecho a la autodeterminación del Pueblo Vasco”. Las referencias a las disposiciones constitucionales y al acuerdo parlamentario son meramente retóricas, pues se interpretan a conveniencia de la pretensión del proponente, al margen de su interpretación sistemática y de su significado originario; al margen de la interpretación establecida por los órganos legitimados para ello.

La propuesta de nuevo Estatuto Político se asienta, de acuerdo con lo expresado en el Parlamento Vasco, sobre tres pilares: “a) El Pueblo Vasco es un Pueblo con identidad propia, b) que tiene derecho a decidir su propio futuro, c) desde el respeto a las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula”. La identidad propia del Pueblo Vasco consiste, de acuerdo con la propuesta, en un “sentimiento de identidad nacional”, un “sentimiento de pertenencia” que “va más allá de normas jurídicas o de fronteras políticas”. Y esa “identidad nacional” le otorga, de acuerdo con la propuesta, el “derecho a ser consultado para decidir su propio futuro”. Estos tres pilares son los que se reproducen en la Exposición de Motivos de la Propuesta finalmente aprobada por el Parlamento Vasco.

Sobre estos principios se va a asentar el elemento sobre el que gira básicamente la incuestionable –a juicio de los proponentes- legitimidad de la propuesta: el derecho de autodeterminación. Tal y como se ha reiterado en todas y cada una de las intervenciones parlamentarias del Presidente del Gobierno Vasco en defensa de su propuesta, y tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, el Pueblo Vasco sería titular del derecho de autodeterminación reconocido en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos y Sociales, de 1966.

Pero, nuevamente, el ‘derecho a la libre determinación’ de los pueblos se interpreta atribuyéndole un significado, un contenido, carente de fundamento, sin base alguna en la interpretación que del mismo han hecho las instituciones internacionales a las que les corresponde interpretarlo. La necesidad de interpretación sistemática del derecho a la libre determinación de los pueblos y del principio de integridad de los Estados miembros de la sociedad internacional, junto al principio de la estabilidad del orden internacional de Estados al que se vincula -que configuran el eje sobre el que se asienta el orden internacional de acuerdo con la Carta de San Francisco (1945), por la que se crea la ONU-, han dado como resultado, en coherencia con lo establecido en el artículo 73 de esta última –que se refiere a los Estados que administran ‘territorios no autónomos’-, una interpretación del derecho de autodeterminación -firmemente consolidada en el ámbito del Derecho internacional- vinculada al proceso de descolonización. Esto es lo que se pone de manifiesto en la conocida Resolución 1.514 de la Asamblea General de la ONU, que interpreta el derecho a la autodeterminación como derecho a la independencia. Cuando se ha querido interpretar de una forma más amplia el

citado ‘derecho de libre determinación’, como se trató de hacer en la Resolución 1.541 de la AG de la ONU, que interpreta el derecho a la autodeterminación en el ámbito interno, se ha limitado a la exigencia de ‘reconocimiento político’ del pueblo afectado, lo que se traduce en el reconocimiento de formas democráticas de representación política, así como de una indeterminada autonomía en el interior del Estado en el que se integra. Este es, precisamente, el significado que hay que atribuir al acuerdo adoptado por el Parlamento Vasco el 15 de febrero de 1990, sobre el derecho de autodeterminación –ya citado-; y este es el contenido del reconocimiento de la autonomía política del País Vasco, y de su diferencia cultural y lingüística. Interpretación a la que se enfrenta la pretensión de la propuesta de nuevo Estatuto Político.

Sobre estos pilares, la propuesta resucita el viejo ‘principio de la nacionalidades’, tratando de conducirlo por nuevos derroteros. Cada nación tendría el derecho a decidir por sí sola la forma de articulación que desea para sí misma. Lo que comprendería la posibilidad de decidir la forma en que se mantiene en el seno del Estado en el que se integra, así como, especialmente en el supuesto de que por parte del Estado no se acepte una forma de institucionalización que satisfaga las pretensiones de la nación, la permanente disposición del derecho a convertirse, en última instancia, en un Estado soberano.

Pero el ‘principio de las nacionalidades’ no constituye un elemento del nuevo orden europeo desarrollado, especialmente, tras la caída del muro de Berlín en 1989. Constituyó uno de los elementos sobre los que se trató de establecer un nuevo orden tras el fin de la Gran guerra, en 1918, y contribuyó a su dramático fracaso, con el estallido de la Segunda guerra mundial. Por lo demás, su aplicabilidad quedó reducida, especialmente, a la reordenación de las ruinas del Imperio austro-húngaro, dentro de los límites geopolíticos de la Europa central y oriental –estableciéndose el conocido como ‘doble paradigma’ en la protección de las minorías nacionales, frente a Europa occidental- y algún caso aislado de pequeñas modificaciones de las fronteras entre países vecinos.

Por estas razones, el ‘principio de las nacionalidades’ ha quedado proscrito de los fundamentos del nuevo orden europeo, de acuerdo a la actividad de la OSCE, continuada por el Consejo de Europa (COE) y, finalmente, por la UE. Solo en las situaciones en que la aplicación del ‘modelo OSCE’ ha fallado estrepitosamente –como en la desmembración de la antigua Yugoslavia- ha resucitado de alguna forma aquél principio. El plan Ibarretxe quiere hacer de la excepción la norma, generalizando el ‘modelo yugoslavo’.

Se trata, en los fundamentos del plan Ibarretxe, de fundamentar sobre aquél principio, en el corazón de Europa occidental, la posibilidad de reapertura del statu quo del sistema de Estados, sosteniendo la legitimidad de la desmembración de

las naciones existentes en su seno. Y con un fuerte contenido de irredentismo territorial, en la medida en que la nación vasca, por decisión de los representantes de la CAV, se configura incluyendo territorios que no forman parte de ella y que, incluso, en algún caso, no forman, tampoco, parte de España.

El ‘principio democrático’ y el derecho a la soberanía: la tergiversación de la doctrina del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Québec

La propuesta de nuevo Estatuto Político es directamente deudora del proceso vivido en Québec en reclamación de la soberanía, apareciendo, en diferentes intervenciones parlamentarias del Lehendakari Ibarretxe como un elemento legitimador fundamental. Su misma propuesta de un “estatus de libre asociación” para el País Vasco, realizada en su intervención parlamentaria en el debate de septiembre de 2003 es profundamente deudora de la propuesta soberanista quebequesa de asociación o de partenariat político y económico con Canadá. Pero la propuesta de Ibarretxe se asienta sobre una exposición tergiversada del proceso vivido en Canadá y, muy especialmente, de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de Canadá en el Dictamen sobre la secesión de Québec, de 20 de agosto de 1998, y del proceso político desarrollado en Canadá con posterioridad a éste. Concretamente, por los defensores de la propuesta se ha pretendido vender como parámetro canadiense lo que solo es una parte del proceso: la estrategia soberanista del Parti québécois.

Para poder sostener sus pretensiones, la defensa de la propuesta de nuevo Estatuto Político tiene que tergiversar la doctrina canadiense, llegando a sostener que la misma ampara lo que expresamente niega. Esto es lo que ocurre con el derecho de autodeterminación, cuya titularidad por Québec niega expresamente el TS de Canadá a la luz del derecho internacional, pero que, como se ha señalado, constituye el fundamento sustancial de la propuesta de nuevo Estatuto Político.

La tergiversación de la doctrina del TS de Canadá por parte del Lehendakari Ibarretxe al defender la propuesta va más allá. Gira sobre el significado de las consecuencias que se derivan del ‘principio democrático’ en relación con lo que se ha dado en denominar el ejercicio de la soberanía. El Tribunal Supremo de Canadá estableció, en primer lugar, que el objeto en examen se refiere a la pretensión de secesión. Cualquier otra pretensión relativa al estatus de un territorio dentro de un Estado federal debe materializarse aplicando los principios del propio sistema federal, y no por la vía de la pretensión de secesión. Esto es importante porque tanto en Québec como en el País Vasco se juega con la voluntad de secesión no con una pretensión directamente secesionista sino con la de forzar un ‘acomodamiento’ a conveniencia.

El TS señala, en consecuencia, que, cuando se trata de voluntad de secesión,

esta debe manifestarse de forma clara, sin planteamientos de doble sentido o doble propuesta ('secesión si no aceptan nuestra propuesta'), sostenidos por una 'amplia mayoría' en sentido cualitativo ('desnuda de cualquier ambigüedad tanto en lo que se refiere a la pregunta planteada como al apoyo recibido'). En este sentido, es extraordinariamente significativa la regulación que se contiene en el artículo 13 de la propuesta de nuevo Estatuto político para el País Vasco en relación con el denominado "ejercicio democrático del derecho a decidir", en el que se establece que la "voluntad clara e inequívoca" de los ciudadanos vascos "estará sustentada en la mayoría absoluta de los votos declarados válidos"; es decir, en la práctica, podría llegar a significar, simplemente, más votos a favor que en contra. Nada más lejos de aquella mayoría élargie, en sentido cualitativo establecida por el TS de Canadá.

Finalmente, el TS de Canadá establece que, cuando concurren las condiciones anteriores, el principio democrático obliga a las partes a negociar. Una negociación con lealtad al referido principio, que exige aceptar cualquiera de las posibilidades en la hipótesis secesionista. Pero la negociación debe respetar los principios sobre los que se asienta y ninguna de las partes tiene garantizado resultado alguno. El lehendakari Ibarretxe, por el contrario, sostiene que, en el supuesto de que el resultado de la negociación no sea considerado aceptable el derecho de autodeterminación del que es titular el Pueblo Vasco le otorga legitimidad para la secesión unilateral.

El Lehendakari Ibarretxe, en consecuencia, hace decir al TS de Canadá lo que este niega, en lo que se refiere a la titularidad del derecho de autodeterminación por parte del Pueblo Vasco; y tergiversa, hasta la desnaturalización, las condiciones que el TS establece. Sigue manteniendo el juego de la 'doble propuesta' ('si el Estado no acepta la propuesta como forma de mantenimiento en España, el País Vasco optará por la secesión'), desnaturalizando, en consecuencia, la misma en los parámetros democráticos establecidos en aquella doctrina judicial. Desnaturaliza la exigencia de una amplia mayoría de carácter cualitativo. Excluye las condiciones que el principio democrático impone en el proceso negociador que se abriría. Elude que no se trataría de un proceso de negociación del estatus dentro del sistema autonómico, sino de las condiciones de la secesión. Y no aparece la necesaria aplicación de las consecuencias del principio democrático en el interior del País Vasco; porque las mismas exigencias que obligan al Estado a negociar la hipótesis de secesión obligan en el interior del sujeto que pretende separarse. Porque cuando concurren ciertas condiciones –de continuidad territorial u otras-, las minorías internas tienen un similar derecho a no seguir al resto de su comunidad en la aventura secesionista. En el País Vasco, como en Québec, aunque no lo quieran aceptar los soberanistas, el mayor obstáculo a su pretensión es la propia pluralidad interna de la sociedad, su diversidad interna, que dificulta hasta el extremo la concurrencia de las condiciones que,

de acuerdo con la doctrina del TS canadiense, exige el principio democrático. La representación política en el País Vasco, a lo largo de todos estos decenios, lo expresa de forma manifiesta.