

La oportunidad del Brexit: Un caso precursor para reformar y actualizar los conceptos democráticos, del estado y de la nación en el contexto europeo y vasco¹

POR DR. MATTHIAS MAJOR

Investigador UPV/EHU

1. Introducción
 - 1.1. Metodología
2. Breve historia del Brexit: cuestiones y conflictos surgidos
3. Las cuestiones nacionales, el Brexit y Euskadi
 - 3.1. El Reino Unido como familia de naciones, sus conflictos y efectos
 - 3.2. El Brexit y las comunidades nacionales en el Reino Unido
 - 3.3. El Brexit, el concepto de la democracia y la diversidad nacional
 - 3.4. Las cuestiones abiertas vistas desde el prisma de Euskadi
4. Democracia plurinacional: ¿del nivel Europeo al nivel estatal?
5. Euskadi en la Unión Europea post-Brexit. ¿Quo vadis?
 - 5.1. La implementación de la democracia plurinacional al nivel estatal
 - 5.2. El Comité Europeo de las Regiones 2.0
 - 5.3. La “dinamarquización” en cuestiones Europeas: ¿un enfoque viable?
 - 5.4. Euskadi en los escenarios
6. Conclusiones
7. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea el 23 de junio de 2016 marca un dato histórico en Europa y en la historia de la integración supranacional. Por primera vez, un estado miembro entero² celebró un referéndum

¹ Premio FJL Universitas 2017 de investigación universitaria. Accésit 2.

² El primer *exit* en el contexto de una Integración europea más avanzada fue en 1985 cuando Groenlandia, parte del Reino de Dinamarca, salió de la UE tras haber votado en contra del acceso por segunda vez. Tanto el segundo voto de Groenlandia, como el de la mayoría de las Islas Feroe –también parte del Reino de Dinamarca– se respetó y los intereses fueron defendidos por el Reino de Dinamarca en las negociaciones sobre las futuras relaciones entre Groenlandia y la UE.

sobre este asunto y ocurrió lo que menos se preveía: la mayoría de los británicos votó a favor de la salida de la UE.

A primera vista puede parecer que el hecho de que una mayoría de los británicos votase a favor del llamado *Brexit* cierra el asunto, ya que el Reino Unido saldrá y la voluntad del conjunto británico se respetará como base de las nuevas relaciones entre ambas partes. Sin embargo, una segunda mirada revela, que es ahora, precisamente, cuando se abren muchas cuestiones, y no solo cuestiones en relación con el Reino Unido, sino también para la UE en su conjunto y también para Euskadi.

Cuestiones sobre la evaluación de un referéndum en un Estado donde el término “family of nations” es un término aceptado e históricamente correcto, cuestiones sobre la interpretación de la legalidad vs. la legitimidad en este contexto plurinacional. ¿Es justo y coherente, que los escoceses y los norirlandeses en su *de facto* reconocimiento como naciones propias tengan que subordinarse al voto inglés y galés rural?

Cuestiones sobre Euskadi, que surgen en el contexto del *Brexit* por similitudes entre España y el Reino Unido por una parte. Si se considera que la imposición del voto del conjunto del Reino Unido no es algo coherente ni justo, ¿qué posibles efectos puede tener para evaluar la situación de Euskadi y sus demandas políticas en España? Y, del mismo modo, en Europa con la crisis en Cataluña y una serie de territorios con demandas parecidas.

Cuestiones también sobre el posible impacto para la UE, que se encuentra en un momento importante de su desarrollo y en un debate sobre la forma de su futura integración. ¿Qué oportunidades y desafíos se abren para la UE con el *Brexit*, sobre todo en el contexto de una serie de crisis: económica, de la migración ilegal masiva y la fractura entre la Europa del oeste y la centro-oriental? Surge la cuestión de si la UE puede o debe posicionarse ante demandas políticas en territorios en estados con realidades plurinacionales. En este sentido, ¿es realmente un conflicto intraestatal, o es una cuestión pendiente europea? ¿Cómo se debe gestionar esta cuestión? ¿Puede la UE servir como un modelo de referencia para la integración de la diversidad estatal, o se requiere un enfoque más pragmático y menos profundo para dirigirse a las cuestiones como la del futuro de Euskadi en la Unión Europea?

1.1. Metodología

El artículo fue terminado en otoño de 2017, en una época de completa incertidumbre, cuando todavía un año y medio después del referéndum no se había alcanzado ningún acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido.³ Por lo tanto, el artículo puede basarse

³ Exactamente la víspera de entregar el texto se ha conocido que podría haber un principio de acuerdo que permitiría avanzar hacia la segunda fase de las negociaciones referidas a la futura relación entre el Reino Unido y la UE.

solo en una serie de interpretaciones de hechos históricos, en enfoques comparativos entre el Reino Unido, España y la UE, en el desarrollo y la promoción de modelos hipotéticos para el futuro al nivel estatal para mantener una actitud optimista-realista sobre el desarrollo de la futura integración de la UE en el contexto del *Brexit*.

Para analizar el impacto del *Brexit* en Euskadi, como desafío y como oportunidad, se requiere primero un marco general de la situación. Por lo tanto, una investigación de la historia del *Brexit* y del euroescepticismo británico se realiza en la primera parte.

La segunda parte compara la situación de facto plurinacional dentro del Reino Unido y enfrenta esa realidad al *Brexit* y las cuestiones abiertas mencionados en la introducción del artículo. No obstante, para entender este impacto del Reino Unido sobre Euskadi se realiza un análisis de estas cuestiones visto desde el prisma de Euskadi. En realidad, estas cuestiones están abiertas y requieren un enfoque no solo estatal, sino también europeo si se toma en serio la integración europea. Aquí se discute el enfoque de la democracia plurinacional, un enfoque relativamente nuevo y no solo teórico, sino conceptualizado a partir del único modelo real parecido, la propia Unión Europea, y que presenta un gran potencial para enfocarse de una manera más constructiva y cercana a la ciudadanía y los conflictos nacionales en los estados miembros, a la vez que permitiría profundizar la integración europea.

Finalmente, se evalúan en las conclusiones los resultados de las investigaciones y el tipo de impacto que pueda tener el *Brexit* en Euskadi desde el punto de vista político, de la gestión territorial, de la cuestión democrática, de legalidad y legitimidad, así como también económica.

2. BREVE HISTORIA DEL *BREXIT*: CUESTIONES Y CONFLICTOS SURGIDOS

El *Brexit* no se produjo por casualidad y, aunque mucha gente, entre ellos muchos expertos, no previeron el voto a favor del *Brexit* en 2016, se pueden identificar toda una serie de razones por las que la mayoría del Reino Unido votó a favor de salir de la Unión Europea. Para analizar los impactos del *Brexit* para la Unión Europea y para Euskadi, hay entonces que entender el *porqué*. Un cambio tan radical, una retirada después de unos 45 años de integración europea requiere y merece un análisis científico. A su vez, para entender la retirada de este proyecto europeo, el análisis debe empezar por las razones por las que el Reino Unido entró a formar parte de ese proyecto.

El proceso de unificación del continente europeo tiene, entre otras, raíces inglesas. En concreto, Sir Winston Churchill preconizó en 1946 en Zurich la unidad europea con la creación de unos Estados Unidos Europeos (Pointing 2002: 41). La idea de un

*Sonderweg*⁴ inglés en el desarrollo global y europeo ya se reflejaba cuando Churchill, apoyando la idea de una cierta unidad europea, marcó el papel del Reino Unido, cuando dijo: “We are with Europe, but not of it”. Estamos con Europa, pero no como parte de la misma. Una posición que ya defendió antes de la Segunda Guerra Mundial (Ichijo 2011: 212, Larres 2002: 143). En el contexto de la Guerra Fría, su visión fue un orden occidental liderado por los Estados Unidos, una Europa unida y federal y el Imperio Británico en el occidente, compitiendo con la Unión Soviética en el oriente (Pointing 2002: 40; Grob-Fitzgibbon 2016: 17). En estos momentos, Churchill no preveía con claridad el futuro papel del Reino Unido a nivel global. Ya no era una gran potencia al nivel de los EEUU y la URSS. De todas formas, la caída formal del Imperio Británico, con la pérdida de sus colonias, duraría casi medio siglo más y la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) nunca formaría una alianza de estados fuerte y competitiva en el nivel económico y político. Había dos opciones: o perder cada vez más importancia en el mundo, quedarse dentro de su alianza con los estados del antiguo imperio, política y económicamente poco relevantes, o tomar la iniciativa y formar parte del modelo exitoso de Europa occidental, después de haber visto que la Asociación de Libre Comercio (EFTA) tampoco pudo desarrollarse como un modelo competitivo frente a las Comunidades Europeas.

El Reino Unido decidió formar parte y, junto con Dinamarca e Irlanda, accedió a las Comunidades Europeas en 1973. De todas formas, el acceso del Reino Unido a las Comunidades Europeas tampoco fue esperado con los brazos abiertos. Cuando en 1961 el Reino Unido solicitó su acceso a las Comunidades, Francia, personificada por el presidente De Gaulle, se opuso al acceso del Reino Unido y solo con el cambio político en Francia por Georges Pompidou, se abrió el camino para la entrada del Reino Unido a la estructura supra-estatal en construcción (Camps 2015: 501).

A pesar de que en el referéndum de 1975, una amplia mayoría de más del 64% de los ciudadanos británicos votó a favor de entrar en las Comunidades Europeas, el papel del Reino Unido en la integración europea no se zanjó. Unos pocos años más tarde, en 1979, Margaret Thatcher se convirtió en la primera ministra del Reino Unido. Su política fue desde el principio contraria a una integración más intensa, con implicaciones políticas cada vez más amplias. Su intención fue la renegociación de la contribución económica de Reino Unido en las CE, que fue el primer conflicto serio entre un estado miembro y las CE (McComrick 2015: 305). Un hito en la historia de las relaciones entre las instituciones europeas y el Reino Unido fue el llamado Cheque Británico, negociado por la misma Margaret Thatcher. El acuerdo se refería a un descuento respecto a la aportación fiscal del Reino Unido a las instituciones europeas, una condición especial y

⁴ La expresión *Sonderweg*, de origen alemán, describe un desarrollo particular de una entidad. En este contexto, la expresión se refiere al Reino Unido con su relación especial con las instituciones europeas y la integración europea.

exclusiva del Reino Unido, que llevó a desavenencias entre Westminster y los gobiernos de Francia y Alemania, pero que fue finalmente aprobado por el Consejo Europeo en 1984 (McGowan/Phinnemore 2015: 490). Aunque fue previsto solo como solución temporal, el Cheque Británico se ha mantenido hasta hoy y causaba el resurgimiento de la pregunta sobre el futuro del acuerdo a finales de los años 1990 y principios de los años 2000. Cuando el acuerdo fue negociado, la economía británica no tenía la misma fuerza y el 80% del dinero fue redistribuido y reinvertido en agricultura, lo que no era muy lucrativo para el Reino Unido (McGowan/Phinnemore 2015: 490-491).

En el tiempo de su gobierno cayó también la Guerra de las Malvinas, en que por última vez el Reino Unido pudo brillar como cuando todavía era un actor importante a nivel mundial. La victoria dio, sin duda, un empuje al nacionalismo británico.

Al margen de las diferencias en las aportaciones fiscales a las instituciones y al proyecto europeo, la cuestión de la creación de una moneda común europea causó nuevas tensiones entre Westminster y Bruselas. Mientras el gobierno británico apoyó el mercado común, se mantuvo muy escéptico a la hora de una integración fiscal y a comprometerse con políticas sociales comunes, como la Carta Social Europea, que formaba parte del Tratado de Maastricht en 1992. Tanto respecto al compromiso social como al proyecto de la moneda común, el Reino Unido decidió no unirse y mantenerse fuera de otros proyectos en común: por ejemplo, el primer ministro Tony Blair entró con retraso en la Carta Social Europea (Jones/Norton 2014: 568). De todas formas, el hecho de que el Reino Unido no se unió al proyecto de la moneda común también fue visto como un obstáculo menos por los que impulsaron el proyecto, y a la vez los euroescépticos en el Reino Unido fueron calmados (Gifford 2008: 118). Aunque el acceso de los estados miembros a la moneda común era teóricamente obligatorio, el Reino Unido se reservó la posibilidad de elegir quedarse fuera (*opt out*) junto con Dinamarca y también, de facto, Suecia.

Otro punto significativo y hoy en día una de las cuatro columnas de la UE, el libre movimiento de las personas, plasmado en el acuerdo de Schengen, también fue evitado por el Reino Unido. El acuerdo de Schengen, que tuvo sus orígenes en 1985 entre Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania Occidental fue expandido en 1995 por el Área de Schengen, incluyendo países no miembros de la Unión Europea como Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega. El hecho de que el Reino Unido (e Irlanda) no formaran (y no forman) parte de Schengen es en realidad una violación de las cuatro libertades de la Unión Europea, de las ideas y valores básicos, de un derecho, que se proponía con el proyecto europeo.

Como parte del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales fue incluida y ratificada por la mayoría de los Estados miembros, salvo Polonia y el Reino Unido. Una de las razones fundamentales para el Reino Unido fue su política laboral y la posibilidad

de que la ratificación de dicha Carta pudiese debilitar las restricciones respecto a las huelgas (Palmisano 2015: 102).

Otro campo de la integración europea en que el Reino Unido no participa plenamente, sino dependiendo de cada caso, es la colaboración en el espacio de libertad, seguridad y justicia, un hecho que fue formalizado en las negociaciones del Tratado de Lisboa. En este caso, se reservó la posibilidad no de un *opt out* en momentos particulares, sino de un *opt in*, que significa, que decide unilateralmente, si participa o no.

Un punto crucial fueron las crisis que afectaron a la Unión Europea: La crisis del Euro, que hasta hoy en día ha debilitado significativamente al euro como moneda compartida, la crisis de los bancos, que influyó fundamentalmente en la crisis anteriormente mencionada y, desde la guerra en Siria, la crisis de migraciones masivas, especialmente en 2015. En estos choques externos, la Unión Europea no pudo crear una política común respecto a estas cuestiones ni encontrar las soluciones adecuadas, respetando la posición de todos los países. La debilidad de la Unión Europea como actor político, o incluso la limitada posibilidad de crear unas respuestas estables, fue visibilizado y acentuado por los euroescépticos, lo que en el Reino Unido se plasmó en el auge del partido UKIP (Outhwaite 2017: 145; Berend 2016: 164).

Cuando se analizan las relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido, también se debe mencionar la política exterior del Reino Unido, vista desde el punto de vista de la integración europea, y especialmente la política de defensa. Ya fue mencionada la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido, y sin participación oficial de terceras fuerzas como la OTAN o la Comunidad Europea. Luego, el Reino Unido participó en la Guerra de Golfo 1990/91 como una de las fuerzas cruciales y participó también en la Guerra de Afganistán y en la Guerra de Irak como participante crucial en la invasión y la ocupación del país en 2003. Además de su incorporación a la OTAN, el Reino Unido mantiene hasta hoy en día relaciones especiales en la cooperación con los EEUU, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, conocido como los *Five Eyes* o, más oficial, el tratado de seguridad entre el Reino Unido y los Estados Unidos (UKUSA), una alianza que nació en la Guerra Fría y que ha sobrevivido hasta hoy⁵.

Las razones para el *Brexit* son diversas, los enfoques multidisciplinares y los expertos todavía analizan el *cómo*. Lo que si se puede resumir son unos hechos y unas observaciones, que han sido presentados en este capítulo. Es obvio, que el Reino Unido nunca quiso formar parte plenamente del proyecto Europeo y aunque los planes de Churchill no podían realizarse, por hechos incontrolables para el Reino Unido, la pauta general de estar *con*, pero no *en* Europa fue mantenida. Estaba dentro, pero con condiciones muy especiales y exclusivas y tenía más *opt outs* que otros Estados miembros. No participaba

⁵ The Stationary Office 2013: 20 House of Commons. Scottish Affairs Committee. The Referendum on Separation for Scotland, Session 2013-14

en varias áreas centrales, ni compartía una clave del proyecto europeo, que es el libre movimiento de las personas. Su visión en general fue otra, no fue la visión continental, sino una visión bastante especial, una visión insular.

La estructura europea se ha mostrado flexible en ceder esta pertenencia al club particular pero la forma y la dirección de la integración desde el principio no fue exactamente lo que fue apoyado por Westminster. Luego, la pertenencia y relación especial al mundo anglosajón, especialmente en la política de defensa, y los choques externos llevaron al Reino Unido a una mezcla de razones y desarrollos, que mostraron diferencias fundamentales. No es que no se pudiese haber renegociado un nuevo acuerdo entre ambos actores –eso ya se negoció con la condición de que saliera el *remain* (Heffernan et. al 2016: 265). El conjunto del Reino Unido votó el 23 de junio 2016 con una mayoría justa, pero con mayoría, a favor de salir de la Unión Europea con la que desde el principio mantuvo un *Sonderweg*, ya que desde el principio no se sentía realmente a gusto dentro de ese esquema y esa visión de la integración.

Ahora bien, si bien es cierto que el Reino Unido en su conjunto votó a favor de salir de la Unión Europea, ya un primer análisis del voto deja claro que existen diferencias significativas respecto al voto en las distintas partes que componen el Reino Unido, en clave socio-política y nacional, ya que el Reino Unido se entiende como una familia de naciones, o más bien, como un Estado compuesto por varias naciones. Ese hecho ha quedado claro, sobre todo en los últimos años, tanto por los partidos estatales como por los territoriales y es respaldado por todas las encuestas recientes en cuanto a la tendencia a la normalización y aceptación de dicha realidad (Revest 2014: 70; The Stationary Office 2013: 441).

Por lo tanto, ver el voto del *Brexit* como un voto homogéneo *en bloque* no permitiría una comprensión los debates actuales que están surgiendo fruto del *Brexit* en el ámbito de las cuestiones nacionales, democráticas, territoriales, económicas y de gobernanza relacionadas, así como sus potenciales impactos para Euskadi. El objetivo de este análisis es investigar dichos impactos y sus posibles efectos, tratando de identificar unas conclusiones básicas, quizás una mirada al futuro o a posibles escenarios.

3. LAS CUESTIONES NACIONALES, EL *BREXIT* Y EUSKADI

Ya se ha mencionado que existe una conciencia consensuada en el Reino Unido de que el estado británico es un estado compuesto por sus naciones. No sólo el antiguo primer ministro, David Cameron, lo declaró el día después del referéndum escocés en 2014, sino que los partidos británicos –tanto los estatales como los territoriales– defienden esto como algo natural. Para eso hay que entender la historia del Estado británico. La recapitulación de la historia británica no es el objeto del estudio, pero una mirada por

encima abre las posibilidades para tomar un ejemplo para Euskadi y la mentalidad existente en otros contextos europeos respecto a la pluralidad nacional de un Estado.

3.1. El Reino Unido como familia de naciones, sus conflictos y efectos

El Reino Unido nunca se entendió como un estado-nación clásico en el sentido europeo continental, ya sea el nacionalismo estatal étnico, como sucedía tradicionalmente sobre todo en Europa central, o el nacionalismo cívico, como el francés o, más tarde, los EEUU. Aunque expertos como Michael Keating mencionan la creación del estado-nación en un estudio junto al francés, español e italiano, el Reino Unido ha mostrado aquí también un *Sonderweg*. No se trataba de conseguir la disolución de las entidades e identidades, sino la inclusión e integración de dichas entidades, identidades y sus instituciones en el Reino Unido. Primero, el Reino Unido surgió por la *union* de las coronas de Inglaterra y Escocia, una union política *de jure* voluntaria, que fue negociada por ambas asambleas, una diferencia básica en comparación con otros Estado-nación, que fueron fundados por conquistas militares o incorporaciones eliminando las instituciones que expresaban identidades distintas (Keating 1988: 25). Los parlamentos inglés y escocés fueron abolidos —el último hasta su restablecimiento como parlamento regional en 1999—, y unidos en el parlamento de Westminster, donde, por pura matemática, la voz inglesa superaba en número desde luego a la voz escocesa. De todas formas, la distinción nacional no fue abolida, sino subrayada por la continuación del funcionamiento de varias instituciones y sistemas: en lo jurídico, lo eclesiástico, el gobierno local, el sistema bancario, las universidades seguían funcionando y Escocia disfrutó de una semi-independencia (Brown 2002: 73). A la vez, las instituciones británicas, dominadas por ingleses, fueron conscientes de ello y de la importancia de no provocar cierto descontento en la sociedad escocesa, que seguía siendo consciente de su diferencia. Por lo tanto, cuando las demandas nacionales escocesas surgieron en el Reino Unido, la reacción fue diferente a la vista en otros Estados (Keating 1988: 27). La elite escocesa también disfrutaba de la existencia del Imperio Británico y su acceso al mercado mundial, y el imperio fortalecía la identidad estatal del Reino Unido (Brown 2002: 75; Keating 1988: 56). El surgimiento del nacionalismo escocés surge en paralelo al surgimiento de varios nacionalismos en Europa a principios del siglo XX y coincide con el descenso del Reino Unido y la importancia de la cuestión social dentro del Partido Nacional Escocés (SNP), que hasta hoy es el representante político del nacionalismo escocés y que surgió en votos y superó en la última década al laborismo y a los conservadores (McCrone 2002: 15). Ser escocés y británico no era una contradicción, sino una identidad adicional.

La pregunta sobre cómo se sienten los escoceses hoy en día no es tan fácil de responder ya que existen datos diferentes. ScotCen, una parte integral de NatCen Social Research indica que, al parecer, esa doble identidad ha pertenecido como identidad mayoritariamente compartida en la sociedad escocesa hasta la actualidad, donde casi 2/3 de los ciudadanos se definen como *igualmente escocés y británico*, lo que ha aumentado un diez por ciento en los últimos quince años, seguido por la opción *más escocés que británico*, que bajó un diez por ciento.⁶ Cuando se obliga a elegir la nacionalidad, alrededor de 2/3 han elegido escocés, seguido por la opción británica que ronda el veinte por ciento y que ha subido en los últimos 15 años⁷. Hay que mencionar que las encuestas llegan solo hasta 2014, es decir, el año del referéndum sobre la independencia de Escocia.

La Universidad de Manchester, en otro estudio publicado en agosto 2014, ha llegado a conclusiones diferentes. Según sus encuestas e interpretaciones, el 61% de los encuestados declara la nacionalidad escocesa como su única identidad nacional, mientras la segunda opción, con un 22%, fue la de sentirse *más escocés o igualmente escocés y británico*⁸. En total un 83% que incluye en su nacionalidad la escocesa.

Aunque existe una diferencia significativa entre ambas publicaciones, se puede observar que ambas indican que una muy amplia mayoría incluye la nacionalidad escocesa como identidad nacional única o compartida. Es decir, no cabe ninguna duda de la existencia de la nación escocesa en la sociedad.⁹ También se debe añadir que la identidad nacional no es algo estático o fijo, sino que depende de diversas circunstancias y factores y va variando con el paso del tiempo.

Gales tiene una historia asociada con el Reino Unido diferente que Escocia. En este caso no se produjo una unión política, sino una conquista militar y una incorporación hostil en el siglo XVI. En este caso no hubo una integración de las instituciones y de la sociedad galesa, sino una imposición y una asimilación a la sociedad, el sistema y las instituciones inglesas, que se prolongó durante los siglos siguientes (McLean et al. 2014: 185). El nacionalismo galés se basó en el renacimiento de la lengua y de la cultura galesa y no tanto en defender intereses políticos diferenciales, ya que los intereses galeses fueron incluidos y expresados en el siglo XIX en el Partido Liberal y luego por el laborismo, que

⁶ What Scotland Thinks. 'Moreno' national identity.

⁷ What Scotland Thinks. 'Forced choice' national identity

⁸ The University of Manchester. Who feels Scottish? National identities and ethnicity in Scotland, p.2

⁹ A este respecto, merece recordarse el informe Kilbrandon, publicado en 1973, sobre las estructuras de gobierno del Reino Unido y que concluía señalando que es una discusión inacabable intentar definir el concepto de nación o tratar de establecer los criterios sobre si un colectivo es o no una nación, debiendo dejar al propio pueblo lo que piensa de sí mismo. El propio Eduardo García de Enterría, quien fue presidente de las dos comisiones de expertos que se crearon en España para definir el proceso autonómico, consideraba este criterio, compartido por los clásicos españoles sobre el tema, el único razonable (Cfr. Filibi, 2007: 351).

posiblemente previno el surgimiento de partidos nacionalistas (Heyck 2013: 382). El voto nacionalista galés ha sido en términos generales bajo, mientras la identidad nacional galesa está considerada muy alta. El censo de 2011 indica, que 2/3 de los galeses se identifican como “solo galeses”, mientras la doble identidad nacional (británico y galés) se sitúa entre 20%-30%¹⁰. La Universidad de Manchester llega a números parecidos (58%), mientras que un 7% se identifica con la doble nacionalidad¹¹. En otras palabras, la nación galesa existe para una gran parte de la población galesa.

En ambos casos se puede ver que existe una naturalidad en cuanto se trata de la existencia de naciones sin su propio Estado, pero compartiendo el Reino Unido. No existe una identidad nacional vinculada directamente con el Estado.

El caso de Irlanda del Norte tiene otra naturaleza, ya que se trata de un conflicto principalmente entre dos bandos, por uno el británico, que incluye, reúne e integra a los sucesores de los colonos ingleses y escoceses protestantes, y el bando irlandés. Irlanda del Norte no tuvo lugar como nación igual a la escocesa o la inglesa, sino que se puede hablar de una “britanización” del Noreste de la Isla por la colonización con el objetivo de pacificar y superar en número a la población irlandesa (Morgan 2014: 81). El conflicto irlandés y británico ha dejado una división fundamental, tradicional y generalizada, entre protestantes británicos y católicos irlandeses.

De todas formas se ha producido en los últimos años una identidad nacional norirlandesa. Respecto a la totalidad de la población, un 41% de la población se identifica como británico, un 25% como norirlandés y un 25% (Garry/McNicholl 2015: 3). El estudio demuestra, que en ambos grupos religiosos¹² se demuestran unas cifras parecidas, que entre 20%-30% hay personas que se identifican como tal. El NatCen demuestra cifras un poco diferentes, en donde la identidad irlandesa (31%) está un poco por encima de la norirlandesa (21%)¹³. Aunque parezca que se trata de una identidad compartida, las últimas interpretaciones de expertos advierten que el significado del término “norirlandés” se distingue en su percepción y que existe una tendencia entre los británicos/protestantes de adoptar para sí mismo este término, que paralelamente empuja a los grupos católicos hacia la opción irlandesa. Por lo tanto es muy difícil hablar aquí de una identidad compartida, aunque la declaración de tal identidad permite presentarse como más tolerante y más inclusivo que la dicotomía tradicional británica/irlandesa, sin cambiar su actitud política real (Ferguson/McKeown 2016: 219). De todas formas, Garry y Nichols, igual que Ferguson y McKeown advierten de la fragilidad de los datos, la complejidad de las interpretaciones y la necesidad de estudios más profundos y a largo plazo (Garry/McNicholl 2015: 3; Ferguson/McKeown 2016: 219).

¹⁰ Office for National Statistics. *Ethnicity and National Identity in England and Wales 2011*, p.11

¹¹ *Who identifies as Welsh? National identities and ethnicity in Wales*, p. 1-3

¹² La división religiosa ha sido también tradicionalmente la división nacional generalizada entre británicos (protestantes) e irlandeses (católicos).

¹³ NatCen. *British Social Attitudes. Trends in national identity*.

De todas formas, según las estadísticas la comunidad católica irlandesa está creciendo más rápido que la protestante británica (Roche/Barton 2013: 180).

Queda un breve análisis de Inglaterra y de su conciencia nacional. Inglaterra es la parte más grande en términos de población y de territorio, y el término de Inglaterra ha sido utilizado como sinónimo de Gran Bretaña o del Reino Unido por la ignorancia de la diversidad y pluralidad nacional, pero también por la superioridad numérica y su representación en las claves ya mencionadas (Hughes/Trudgill/Watt 2013: 1). Por lo tanto no sorprende que, para una amplia capa de la población inglesa, la percepción de lo inglés se solape con lo británico. De todas formas, la creación del Reino Unido y la superioridad numérica no ha eliminado la conciencia y la sensibilidad de las otras identidades, en especial la escocesa, pero tampoco la galesa. Con el declive del Imperio Británico y la descentralización (*devolution*), la identidad británica llegó a una posición más defensiva, pero ni antes, ni después reemplazó la identidad inglesa, sino, del mismo modo que en el caso escocés, la complementaba (Lieven 2002: 362).

3.2. El *Brexit* y las comunidades nacionales en el Reino Unido

El *Brexit* ha mostrado, en contra de varias predicciones y estimaciones, que no era únicamente un voto de centro vs. periferia, o mejor dicho, las naciones pequeñas del Reino Unido contra el voto inglés. Es verdad que Escocia ha votado a favor de seguir perteneciendo a la Unión Europea. También es verdad, que los galeses han votado a favor del *Brexit*. Además, en Irlanda del Norte, la mayoría ha votado a favor del *remain* también. ¿Qué pueden decir estos hechos en relación con la identidad nacional? La división, entonces, no es únicamente entre los ingleses y los otras naciones, sino que tiene más factores que la división nacional y territorial. Puede sorprender que los galeses, con su absoluta conciencia nacional de ser una nación diferente que la inglesa, hayan votado alineados con el voto inglés. Quizá sea por la incorporación a la sociedad inglesa, pero eso no ha podido diluir la conciencia nacional, como demuestran los datos.

En Irlanda del Norte, a pesar de que existe una mayoría británica y protestante, el conjunto no quiso salir de la Unión Europea. Un factor clave puede ser el exitoso acuerdo de paz de 1998 y el desarrollo político, económico y social con Irlanda, miembro de la Unión Europea.

En el caso escocés hay que volver la vista atrás y situarse en el contexto del debate sobre la independencia y el referéndum de 2014. Revisando aquellas discusiones se observa que la permanencia en la Unión Europea fue una de las cuestiones claves en el debate sobre la independencia o la permanencia.

En este punto hay que señalar que no existía ningún precedente en la Unión Europea, ningún plan sobre cómo reaccionar o qué mecanismos establecer en el caso de que

hubiera una secesión dentro de un Estado miembro y cómo abordar el siguiente paso sobre su pertenencia a la UE. Los países de los Balcanes se independizaron antes de que el territorio UE llegase a ellos. La zona comunista de Alemania fue incorporada por un mecanismo legal al territorio de la República Federal Alemana y, así, automáticamente se convirtió en parte de la Comunidad Europea.

En suma, faltaba un plan para el posible futuro entre Escocia y la UE en el caso de que se independizase legalmente en 2014. No había una solución clara sobre la cuestión de si Escocia tendría que renegociar con la UE su acceso como Estado completamente nuevo o si Escocia, por formar ya parte del territorio UE se convertiría automáticamente en territorio de la UE (McLean et.al. 2014: 38). El antiguo jefe de la Comisión Europea, Barroso, contestó que Escocia tendría que acceder como tercer estado a la Unión Europea y que no formaría automáticamente parte de la misma¹⁴. A pesar de esto, en el caso de que Escocia hubiera tenido que acceder de nuevo a la UE, algunos Estados que afrontan demandas nacionalistas e independentistas tenían dudas sobre cómo proceder, ya que querían evitar que este caso se convirtiese en un modelo o un peligroso precedente (McLean et.al 2014: 39).

Esta incertidumbre sobre la sociedad escocesa en su mayoría pro-UE habrá influido, entre otros, también el voto de 2014 a favor de la permanencia dentro del Reino Unido y, automáticamente, dentro de la UE. El voto del *Brexit* en 2016 subrayó la tendencia pro-UE en Escocia, donde una mayoría clara (62%) votó a favor de la permanencia.

3.3. El *Brexit*, el concepto de la democracia y la diversidad nacional

El referéndum del *Brexit* plantea una serie de problemas importantes respecto a la democracia y a las mayorías necesarias para tomar decisiones del calado de la separación de la UE. La cuestión central es que el referéndum se celebra en el conjunto del Estado y los resultados se contabilizan de forma unitaria: sólo cuenta la suma agregada total de votos a favor y en contra. No hubo ninguna previsión sobre la participación mínima requerida, que fuese necesaria una mayoría determinada o que hubiese que conseguir la mayoría en todos los territorios que componen el Reino Unido.

Sin embargo, una vez conocido el resultado se reveló la existencia de comunidades nacionales diferenciadas en un mismo territorio estatal y la dificultad para interpretar el voto en estas grandes cuestiones cuando es obvia la ausencia de consenso.

Este caso enseña algunas lecciones importantes. En primer lugar, que ha habido una carencia de definición en la gestión democrática de estas cuestiones básicas, como es la

¹⁴ The Stationary Office (2013). The Economic Implications for the United Kingdom of Scottish Independence.

de la independencia o la del *Brexit*. Es decir, en el Reino Unido no se decidió claramente si se quería seguir su línea del reconocimiento *de facto* de las naciones y su aplicación a este caso, reconociendo las comunidades nacionales territoriales como circunscripciones distintas, como fue en el caso del referéndum sobre la independencia de Escocia en 2014 —o actuar como un clásico estado—nación uninacional y tomar las decisiones de forma unitaria.

Es decir, el Reino Unido aplicaba el reconocimiento de facto de su pluralidad nacional en los territorios, cuando se trataba de cuestiones fundamentales para las naciones del Reino Unido, como fue la devolución y su vinculado establecimiento de instituciones territoriales en Escocia (1979, 1997) y Gales (1997), incluyendo ciertas competencias; el Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda del Norte (1998), que incluye la posibilidad de convocar un referéndum sobre el futuro de la pertenencia del territorio norirlandés; el referéndum sobre la independencia en Escocia (2014); otro caso interesante también es el futuro de Gibraltar, que fue decidido no por la nación, sino por la comunidad de Gibraltar respecto a su futuro entre el Reino Unido y España (1967, 2002).

En estos casos, el Reino Unido reconocía legalmente el derecho exclusivo de los territorios con comunidades nacionales de decidir democráticamente y en un marco mutuamente negociado cuestiones fundamentales para dichas comunidades y las relaciones entre el Reino Unido y ellos. El Reino Unido no actuaba como un estado-nación clásico uninacional, eligiendo el mecanismo político y democrático más fácil como es la declaración de la uninacionalidad del estado y, por lo tanto, la cuestión del conjunto nacional respecto a la decisión democrática. El Reino Unido, consciente de su constelación nacional y de su evolución parlamentaria y democrática ha demostrado voluntad y aplicación práctica: a) del reconocimiento nacional en cuestiones territoriales y nacionales, y b) de la exclusividad debida al respeto de dichas comunidades nacionales dentro de sus fronteras.

Un caso completamente distinto, y en contra de la tendencia previa, es el caso del *Brexit*, al no tomar en cuenta el voto de las comunidades nacionales dentro del Reino Unido que anteriormente sí habían sido reconocidas. En esta ocasión el Reino Unido no actuó como una democracia plurinacional, ya que se limitó la decisión y la capacidad de interpretar la voluntad del Estado a la mayoría del conjunto británico, sin haberlo negociado antes con sus países constituyentes y sin distinguir las posibles mayorías diferentes.

Fruto de esta decisión, ahora se abren toda una serie de cuestiones prácticas, tanto políticas como puramente democráticas. Las cuestiones políticas tratan en primer lugar sobre la opción de un segundo referéndum sobre la independencia de Escocia, además de las implicaciones sobre el proceso de paz en Irlanda del Norte.

La posibilidad de un segundo referéndum sobre la independencia en Escocia está, según el SNP, sobre la mesa, ya que el *Brexit* lleva a la nación escocesa en contra de

su voluntad democrática a un cambio fundamental y que eso daría un mandato al Gobierno escocés de iniciar las negociaciones o incluso la ejecución de dicho referéndum (Outhwaite 2017: 117). Ahora mismo ni siquiera se puede excluir la posibilidad de que la Corte Suprema del Reino Unido declare un posible referéndum ilegal, mientras el gobierno SNP se ve capaz y democráticamente respaldado incluso de llevar a cabo dicho referéndum de una forma unilateral (Biagi 2017: 122)

Respecto al proceso de paz en Irlanda de Norte, siguen abiertas tanto la cuestión sobre como gestionar la frontera externa de la UE que podría abrirse en la parte norte de la isla, como sus posibles impactos para el proceso de paz (respecto a las poblaciones e Irlanda de Norte y de la República de Irlanda).

También se abre una situación nueva, en el contexto del voto del *Brexit* y la interpretación democrática de sus entidades constituyentes, en el caso de Gibraltar. Es un hecho que, aunque no forme parte del Reino Unido, sino como territorio británico de ultramar, ha tenido la posibilidad de expresar en dos referéndums su voluntad sobre el futuro territorial. En ambos casos, en 1967 y en 2002, casi el 100% de los gibraltareños manifestaban democráticamente su deseo de seguir formando parte del Estado Británico. El voto uniforme parece casi una tradición gibraltareña, ya que en el voto sobre el *Brexit*, el 96% de los gibraltareños votaron a favor de permanecer dentro de la UE (Morphet 2017: 27). En realidad se trata del hecho que los gibraltareños, no como nación, sino como entidad con una identidad diferenciada, tienen sus preferencias claras.

En este sentido, sorprende que el Reino Unido haya aceptado que Gibraltar pueda decidir por dos veces sobre su futuro territorial y nacional (1967, 2002), mientras que el voto unitario y democrático claro que se ha producido en esta ocasión tiene que someterse al voto del conjunto del Estado, que tras el *Brexit* llevará a Gibraltar, en contra su voluntad democrática, fuera de la UE. Uno no puede negar que los tres referéndums convocados en Gibraltar habrían tenido un tremendo impacto para el Estado británico. Sin embargo, es difícil no sospechar que la manera de convocar dichos referéndums e interpretar su resultado ha sido distinta cuando estaba o no en línea con los intereses británicos centrales.

A la luz de estos casos, pese a que hubo una apuesta fuerte –que se pudo perder– en el referéndum de Escocia en 2014, se ve que el gobierno de los *Tories* interpreta desde Londres el resultado del referéndum del *Brexit* como vinculante para todas las partes, naciones y entidades, ignorando cualquier mayoría distinta en las partes constituyentes. La cuestión sobre las relaciones entre Gibraltar y España, a la vez vecino y miembro de la UE, están abiertas y la pequeña, pero segura de si misma entidad británica depende ahora de la misericordia y de las negociaciones entre España, como miembro de la UE, y Gran Bretaña no sólo por el interés histórico español por la Roca, sino también por las cuestiones catalana y vasca.

El Reino Unido ha sido, respecto a la cuestión democrática y tomado en conjunto con las otras realidades plurinacionales, un ejemplo de pragmatismo, bastante honesto y menos artificial que otros Estados que se declaran uninacionales y, por lo tanto, ignoran dichos conflictos nacionales políticos y tratan de convertirlos en conflictos legales. Mientras esas cuestiones, que se han agudizado con el proceso del *Brexit*, no se resuelvan, la política del Reino Unido y sus naciones y territorios constituyentes parece imprevisible.

3.4. Las cuestiones abiertas vistas desde el prisma de Euskadi

Aunque los casos de Euskadi y los del Estado Británico se distinguen en muchas cosas fundamentales, se pueden destacar algunos paralelismos que pueden ser de interés cuando se investiga el impacto que puede tener el *Brexit* para Euskadi.

Primero, tanto el Reino Unido, como España, tienen realidades plurinacionales. En Euskadi existe una mayoría clara que se identifica en términos nacionales *solamente* como, o *también* como vasco, según las encuestas del Euskobarómetro, el medio de referencia en tales cuestiones. Así, por ejemplo, en la encuesta publicada en 2016, el 58% declaró una identidad nacional compartida (tan vasco como español 36%, más vasco que español 22%), y una mayoría del 54% declaró la preferencia por la nacionalidad vasca (más vasco que español 22%, solo vasco 32%)¹⁵.

Otra expresión similar, especialmente con el caso escocés, es el voto del electorado vasco. Desde el fin del Franquismo y hasta la actualidad, una mayoría del voto vasco ha sido con regularidad a favor de partidos que claramente apoyan el hecho de la existencia de la nación vasca (Laitin 1999: 26). Existen también al nivel estatal partidos en el Reino Unido que no niegan la existencia de la plurinacionalidad y que, por lo tanto, han defendido el punto de vista de dichas naciones, como es en Gales por ejemplo el Labour (Bradley/Ewing 2007: 36). Al nivel estatal, la conciencia e incluso la ligera defensa del reconocimiento político y jurídico de las realidades plurinacionales se ha producido en España en Podemos y, al parecer, también en el PSOE. Aun así no se puede hablar de un reconocimiento, ni *de jure*, ni *de facto*, por el Estado, sus instituciones y las sociedades, como sucede en el caso británico. De hecho, existe la mención de las *nacionalidades* en la Constitución Española (Art. 2), pero esa mención no se trata realmente de un reconocimiento más allá de lo simbólico.

En resumen, la problemática en ambos Estados es parecida, y aunque el enfoque histórico y actual británico se acerca más a las realidades plurinacionales que el español, ambos casos demuestran que aún falta dar paso a dicho reconocimiento de una forma

¹⁵ Euskobarómetro 2016. Gráfico 29: Identidad nacional subjetiva en la sociedad vasca

clara y explícita. En otras palabras, se demuestra que con los medios actuales no se puede complacer a ambas partes, el modelo de estado-nación y las realidades plurinacionales con sus demandas.

En el caso escocés por ejemplo, la posibilidad de convocar un segundo referéndum no está clara, el Estado británico se mantiene ambiguo y la incertidumbre del papel de los países constituyentes del Reino Unido en el conjunto y sus derechos sigue siendo confuso. La cuestión clave aquí es: ¿con qué razón o argumento se puede primero acordar y permitir, y en cuanto no conviene, prohibir otro referéndum sobre la independencia? Uno también puede preguntar, con qué razón se ignora reconocer el voto claro de la nación escocesa en el *Brexit* en el contexto del referéndum de 2014 y la cuestión sobre la pertenencia a la UE. No son preguntas realizadas para molestar, sino preguntas constructivas que intentan tocar exactamente la cuestión del papel de la democracia en Estados con realidades plurinacionales y su aplicación a los casos prácticos.

Vinculando esa pregunta a Euskadi, la posibilidad de cambiar las relaciones de la Comunidad Autónoma Vasca con España, si hay un voto claro a favor de un cambio, sigue sumiso a la normativa de iniciar el proceso para una reforma constitucional (art. 166 de la Constitución Española) y lanzar una iniciativa legislativa, pero la comunidad autónoma, con mandato democrático de su electorado perdería control sobre el proceso. Así, ambos Estados siguen una línea ambigua, intentando complacer a la ideología del estado-nación por una parte y, por otra parte, al mandato democrático en territorios estatales, dónde una mayoría se identifica con una nación diferente que la mayoritaria en las naciones pequeñas.

Lo que se percibe en ambos casos es que en vez de tratar de solucionar los retos reales del Estado, se cae en la tentación, más sencilla, de derivarlos y convertir estas cuestiones políticas en cuestiones legales o en cuestiones de seguridad.

En España, la Constitución habla claramente de una única nación e interpreta el Estado también como uninacional, algo que no hace que desaparezcan las realidades plurinacionales y, por lo tanto, el mandato democrático de los gobiernos de dichos territorios, donde se encuentra una mayoría con una apreciable identidad alternativa y una mayoritaria doble identidad nacional.

El Reino Unido no tiene una constitución escrita, lo cual puede parecer un artefacto de tiempos predemocráticos, pero que, a la vez, le ofrece mucha más flexibilidad y libertad de tratar con estas realidades y de reaccionar a cambios fundamentales de la sociedad de una manera política. Aun así, como se ha podido ver, eso no garantiza que sea el método o la herramienta universal para enfrentarse a dichos conflictos. Sin embargo, en el caso de los referéndums en Escocia, Gibraltar, Gales e Irlanda del Norte sí ha servido.

Otro paralelismo es el conflicto armado, en Euskadi y el Reino Unido, en concreto Irlanda del Norte. Aún así hay diferencias fundamentales. En el caso norirlandés, el IRA

luchó contra el ejército británico y bandas armadas unionistas con el fin de la unificación con Irlanda, con otra nación existente de otro estado constituido y reconocido. En Euskadi, ETA luchó oficialmente contra el estado español (y francés) para conseguir la independencia de un territorio reclamado. En ambos casos, no la democracia, sino las armas deberían haber traído la decisión. En ambos casos, los sectores armados se han desmovilizado o disuelto, el IRA desde el inicio del proceso de paz, ETA en 2011. La diferencia es que, mientras en Irlanda del Norte hubo un desarrollo hacia un proceso de paz, acordado con los sectores políticos y aprobado por la población en toda la isla irlandesa, Euskadi no tuvo ningún tratado, ni un proceso de paz oficial entre los territorios y los estados, que podría haber producido algo parecido (Weinberg et.al. 2013: 103). De todas formas, el fin definitivo de la violencia y el desvío de los intereses a la escena política, dentro de un contexto democrático, son una ganancia para todos, sobre todo para las sociedades afectadas y marcadas por los conflictos. Es decir, los fines de la unificación con Irlanda están desde el Acuerdo de Viernes Santo en manos del pueblo de Irlanda del Norte, incluidos en el paquete político. La población de dicho territorio puede en un referéndum cómo único soberano decidir sobre su futuro, totalmente legal y, desde un punto de vista democrático, totalmente legítimo. En Euskadi falta un acuerdo parecido, ya que España supo convertirlo en un problema exclusivamente de seguridad y no, como en el Reino Unido, como un conflicto político.

En términos democráticos, el Acuerdo de Viernes Santo y su éxito es todavía, y después de la declaración unilateral de ETA de abandonar la lucha armada para sus fines, una referencia para Euskadi, por el simple hecho de que se aclararon tanto los papeles de los actores y que se reconoció lo que hubo detrás de la violencia: un conflicto político que requería soluciones políticas.

De todas formas, el *Brexit* puede poner en peligro el éxito de esta solución política por regresar al modelo del Estado-nación que tiene que hablar con una sola voz. El posible fin para la frontera abierta –a la vez la única frontera en tierra es Irlanda– ha sido desde antes ya parte de especulaciones por el daño que puede causar esta circunstancia para el Acuerdo del Viernes Santo (Outhwaite 2017: 129). Tanto Irlanda, como el Reino Unido, como especialmente Irlanda del Norte, no pueden estar interesados en destruir un escenario político y constructivo abierto desde 1998. Nadie sabe a día de hoy como evolucionarán los acontecimientos, pero es seguro que el divorcio no será fácil, no por el afecto emocional, sino por la falta de soluciones pragmáticas, viables y probadas para este caso (Morphet 2016: 26). A la vez, y en el caso de que el *Brexit* dañe al exitoso tratado, eso puede dar señales de frustración de lo avanzado no solo para Irlanda del Norte, Irlanda y el Reino Unido, sino también para otros territorios, que vivieron violencia por razones política como es el caso de Euskadi.

Otra vez se demuestra que el modelo clásico del Estado-nación y un reconocimiento del demos diferente, y su voto en clave nacional o de una entidad con necesidades y

demandas especiales, no son compatibles en estas cuestiones básicas por la naturaleza del conflicto que surge entre estado-nación, que pretende actuar con una voz por fuerza, pero que en realidad tiene varias voces, que hay que reconciliar antes de tomar una decisión tan drástica como en el caso del Reino Unido y la imposición a Escocia e Irlanda del Norte en el caso del *Brexit*.

En Euskadi se puede tomar nota de varios aspectos de lo que está sucediendo en el Reino Unido. Primero, un reconocimiento de varios *demoi* es más democrático, y más adaptado a las realidades plurinacionales del estado, que los mecanismos e interpretaciones legislativas que existen hoy en día. Los referéndums en los territorios nacionales (Escocia, Irlanda del Norte) o entidades con identidades claras y necesidades diferentes articulados por el voto democrático (Gibraltar), se pueden celebrar perfectamente, basado en acuerdos y asumiendo las consecuencias, poniendo la democracia como ideología central y sólo después, en segundo lugar, la ideología del estado-nación clásico. El pragmatismo británico lo ha hecho posible, tanto en cuestiones territoriales, como en convertir un conflicto político (Irlanda del Norte) en lo que es, un conflicto político con soluciones y enfoques políticos.

Segundo, el Reino Unido no es solo un ejemplo constructivo, sino que también muestra que si no se toma en serio su objetivo democrático territorial respetando la pluralidad nacional interna vinculado con el mandato democrático particular, un Estado puede volver a caer en viejas inercias.

Tercero, los modelos del estado-nación clásico no han servido, ni en España, y últimamente con el *Brexit* tampoco en el Reino Unido, para solucionar cuestiones políticas de realidades plurinacionales, sino que están poniendo en peligro los logros, que se han podido realizar por reconocer las realidades tal y como son (plurinacionales), conflictos políticos y no problemas legales, y avanzar de una manera constructiva, justa e inclusiva, con el mandato del electorado territorial nacional y, así, garantizar tanto la satisfacción del grupo, como asegurar el resultado más justo para los involucrados. Es decir, que Euskadi puede con el ejemplo del *Brexit* no caer en los mismos problemas ya que se ha visto que, aunque los casos sean muy distintos, la problemática es básicamente la misma.

4. DEMOCRACIA PLURINACIONAL: ¿DEL NIVEL EUROPEO AL NIVEL ESTATAL?

Las cuestiones abiertas, que se producen en el marco de la Unión Europea en Estados con realidades plurinacionales en momentos críticos –como en el Reino Unido en el contexto del *Brexit* o en España con el conflicto en Cataluña– han mostrado que los Estados-naciones en su estado actual no están preparados para ofrecer soluciones

satisfactorias. Con el abandono del Reino Unido, un freno hacía una Unión Europea más estrecha, *an ever closer union*, ha abandonado el escenario como actor directamente involucrado. Eso da marco para pensar en como redefinir esa *ever closer union* también en el nivel estatal y territorial en el marco de la integración europea, en el marco de ese actor político *sui generis*. Los desafíos presentes y de futuro requieren un paso más en el nivel supranacional europeo, pero también en el nivel estatal y territorial, si este paso quiere ser serio, consecuente y exitoso.

Aquí, la cuestión de Euskadi en Europa sigue siendo una cuestión pendiente y el conflicto catalán sumado en el 1-O pide respuestas más avanzadas que las fórmulas existentes, ya que es un error suponer que son asuntos estatales que no afectan a la Unión Europea. También sigue pendiente la cuestión sobre legalidad, legitimidad y democracia dentro de ese nuevo paso –todavía por venir– de la Unión Europea. Y también hay que decir que aunque el Reino Unido abandonará la Unión Europea como Estado miembro, se puede aprender mucho de ellos en cómo gestionar y abordar dichas demandas territoriales.

Las fórmulas que se han probado han sido varias a nivel político y a nivel cultural: autonomía limitada igual que en territorios donde no existen las mismas realidades plurinacionales; un reconocimiento cultural limitado (“nacionalidades históricas” por ejemplo). Aún así, las tensiones entre las sociedades donde una mayoría reclama ser una nación distinta que la nación titular o mayoritaria del Estado no se han bajado de una manera significativa, sino que se mantienen las demandas de cambios y profundización del autogobierno y reconocimiento.

Mientras que en el pasado se ha intentado solucionar estos conflictos manteniendo el *estatu quo* bajo el modelo del Estado-nación clásico o la independencia de un territorio, las realidades actuales requieren otro enfoque, centrado en las realidades existentes. En Europa, y especialmente en España y en el Reino Unido, hay una serie de territorios en los que existe una doble mayoría, es decir, una mayoría que reclama ser una nación distinta y que reclama un cambio del estatus actual, pero donde no hay una mayoría clara a favor de la independencia. Las encuestas y las votaciones en dichos territorios lo demuestran claramente.

Otro ejemplo de esto pudo observarse en el caso de Escocia y el referéndum sobre la independencia en 2014, donde no hubo una mayoría clara ni para la independencia, ni para el mantenimiento del *estatu quo*. Todas las encuestas apoyaban la hipótesis de que una amplia mayoría prefería una importante profundización y ampliación del reconocimiento y de las competencias propias. En Escocia la opción claramente más apoyada fue el *Devo Max*, con hasta un 70% de la población escocesa; y, sin embargo, el gobierno británico la vetó y obligó a elegir entre *statu quo* o independencia (Keating 2017: 167; 294).

En Euskadi y Cataluña se producen números parecidos, por lo menos ha sido así si uno analiza las encuestas y los resultados de voto de los distintos electorados. Para

evitar una confrontación como la del 1-O en el intento de referéndum en Cataluña, hay que investigar otros enfoques que no excluyan las demandas plurinacionales y que no rompan con la vía legal y democrática.

Un posible enfoque se ha producido en los últimos años, tanto en términos teóricos por una serie de pensadores, filósofos, expertos en el campo político y sociológico, como un modelo realmente existente de referencia, que es la propia Unión Europea. Entre los que se han dedicado a los estudios de este nuevo enfoque se encuentran investigadores como Michael Keating (2002), Ferran Requejo (2011 et.al., 2016), Noé Cornago (2013), Francisco Aldecoa (2009, 2013 *et. al*), Wilfried Swenden (2013), Dumont (2012), Igor Filibi et al (2007, 2011 *et. al*) o Genevieve Nootens (2011). Echando una mirada a los años de publicación revela que se trata de un enfoque relativamente nuevo y poco estudiado, pero dada la calidad de los investigadores y sus estudios existe un interés real por este enfoque. A pesar de que la última publicación con vocación de situar el estado de la cuestión se remonta a 2002, escrita por Michael Keating, se pueden extraer una serie de puntos clave comunes.

Aunque los términos *plurinacional* y *multinacional* han sido utilizados como sinónimos, presentan una diferencia pequeña pero potente en el uso (Swenden 2013: 61). Mientras el término multinacional reconoce la existencia de la multitud de naciones en un territorio y va más allá del término multicultural, que se basa simplemente en la diversidad cultural, el término plurinacional expresa claramente la pluralidad nacional, que va más allá del reconocimiento simbólico y limitado, ya que el término “nación” desde el siglo XIX es un término político que define un sujeto político con ambiciones políticas formado por una comunidad imaginada de personas (Anderson 2006: 6; Dann 1991: 12). Es decir, en un marco multinacional la expresión de las ambiciones políticas de la(s) nación(es) está limitada por la falta del reconocimiento pleno como sujeto político.

El enfoque de la plurinacionalidad va más allá. La delegación de competencias a dichos sujetos políticos reconocidos rompería con la doctrina del estado-nación clásico como ha sido definida desde Georg Jellinek, Max Weber o la Declaración de Montevideo de 1932. Es decir, en el caso de un reconocimiento como plenos sujetos políticos de dichas comunidades, el estado dejaría de ser un estado-nación clásico ya que un reconocimiento de tal manera conlleva también efectos directos a lo que es el Estado en el pensamiento clásico. Sería difícil hablar ya de un *Staatsvolk*¹⁶, dentro de un *Staatsgebiet* gestionado por una *Staatsgewalt*. Tampoco es la ental se ha transformado de una manera profunda, como se muestra en la investigación “soberanía compartida” clásica, ya que soberanía no se puede compartir, ya que es una o ninguna (Jellinek 1929: 503). Se basa más bien en el acuerdo de qué partes de la soberanía se delegan, pero sin perderla, sin dejar de ser el sujeto con la última palabra sobre las decisiones centrales.

¹⁶ Los términos alemanes *Staatsvolk* (ciudadanía del estado nación), *Staatsgewalt* (poder/autoridad del estado) y *Staatsgebiet* (territorio estatal) son los términos originales utilizados por el filósofo constitucional Georg Jellinek que definen los elementos básicos de un estado en el pensamiento clásico westfaliano.

Los investigadores mencionados que han contribuido al desarrollo de la democracia plurinacional no construyen este modelo sólo como un modelo teórico, sino que hacen referencia a un modelo ya existente: la Unión Europea (Requejo 2006: 17).

Como ya se mencionó anteriormente, la Unión Europea es un sujeto *sui generis*, no es un “superestado”, ni una simple organización internacional. El hecho de referirse a la UE como sujeto *sui generis* indica claramente que no hay todavía ningún otro tipo con el que compararla o definirla, y que rompe con lo conocido al nivel de la gestión territorial, económica, política y jurídica. Otro elemento básico de una *polity* plurinacional es que no tiene un marco con un fin definido, con una forma predefinida como la tiene el Estado, sino que ofrece desde su fundación un desarrollo continuo sin un fin claramente definido. A la vez, esa incertidumbre es una gran oportunidad ya que esa libertad permite un repensamiento de la integración (Leibfried/Zürn 2005: 26).

Es cierto que el estado occidental se ha transformado de una manera profunda, como se muestra en la investigación “Transformations of the State” (Leibfried/Zürn, 2005). Aún así, el Estado no ha dejado de ser un Estado en el sentido westfaliano. La estatalidad ha sido “deshilada”, es decir, el estado está compartiendo una serie de sus competencias clásicas con actores internacionales, supranacionales y privados (Leibfried/Zürn 2005: 12/13). Aún así, el estado en el fondo no cambia, ya que el concepto del estado-nación conlleva en su ADN la última palabra y posesión de las cuatro dimensiones de la estatalidad destacados por Leibfried/Zürn, que son el estado de derecho, la legitimidad, recursos y el estado de bienestar y de intervención. Con otras palabras, aunque el estado se ha transformado y ha delegado parte de sus competencias clásicas a actores diferentes, no ha desaparecido como principal actor político en el mundo y no desaparecerá ni el estado, ni su ADN y, por lo tanto, mantendrá el monopolio final (Jachtenfuchs 2005: 51). El estado, entonces, llegará a sus límites naturales, aunque las transformaciones le hayan cambiado, sobre todo en el contexto de la globalización y de la integración Europea.

En este sentido, la pregunta adecuada no sería cómo el Estado se puede transformar todavía más. La pregunta adecuada debería ser si una *polity* que sea una democracia plurinacional podría afrontar mejor los desafíos y cuestiones pendientes en el contexto de la integración europea. Los pensadores que se han dedicado a investigar la democracia plurinacional han destacado una serie de condiciones básicas de dicha *polity*. Primero, las naciones dentro de una *polity* no se diluyen en su naturaleza de plenos sujetos políticos. Eso conlleva que el acomodo político, plasmado por el diseño de la *polity*, se realiza por negociación mutua. Para llegar a un diseño así, se requiere que la soberanía en varios puntos mutuamente acordados se comparte en y con la *polity*. Lo que asegura que los sujetos políticos siguen siendo los dueños de la *polity* (y no viceversa). Esto se demuestra en que sólo el colectivo nacional se puede definir como nación y, por lo tanto, tiene derecho a organizarse internamente. Finalmente, la prueba de fuego del funcionamiento del marco básico de una *polity* con el carácter de

una democracia plurinacional es que tanto el acceso a esta *polity*, como el abandono, se realizará por voluntad de la nación.

Dos preguntas surgen entonces. Primera, si el enfoque de la democracia plurinacional, de una *polity* de *multilevel governance*, solo puede existir en teoría o no se ve viable, eso significa que la Unión Europea no tendrá ningún futuro. Aún así, los mecanismos y la forma de llegar a acuerdos en esta *polity sui generis* siguen funcionando, siguen siendo apoyados por los Estados y los ciudadanos continúan votando en su mayoría a partidos proeuropeos. Por ello, el desarrollo futuro está, como se ha dicho desde el principio, en una encrucijada. Es improbable que la UE se convierta en un “superestado” por las razones mencionadas arriba –el ADN del modelo del estado-nación lo prohíbe y la forma de gestionar el conjunto de los Estados ha sido la fórmula aceptada por todos. Además, porque la UE no quiere ser un “superestado”.

La segunda pregunta que surge es: ¿y si los estados creen en y construyen la UE con las condiciones básicas de lo que se teoriza como democracia plurinacional, y lo construyen al nivel supraestatal, no sería más eficaz, más consecuente y más eficaz aplicarlo también internamente? Si los estados realmente creen en la idea de una *ever closer union* y de una UE que pueda enfrentarse a los desafíos del nuevo milenio, la respuesta solo puede ser positiva.

Aunque los estados no desaparecerán como actores en el sistema global, otros actores no estatales surgen como actores cada vez más potentes e importantes y no son solo los actores inter-, intra- o supraestatales, sino también a nivel municipal, el creciente poder, la influencia y los intereses de las ciudades, sobre todo cuando acumulan poder financiero, tecnológico y, lógicamente, también político fuera de la esfera clásica estatal, fuera del concepto del monopolio de poder del Estado. Aun así, los Estados no desaparecerán como los actores principales en el sistema político global como demuestran los hechos o, incluso, la misma Unión Europea, que es una creación de los Estados. El sistema global y europeo tiene profundos impactos en la vida interior del Estado y le transforma (Schörnig 2014: 39). ¿Pero es deseado, deseable y, sobre todo, posible, una democracia plurinacional a nivel estatal en el marco de la integración europea frente a los desafíos en el contexto del *Brexit*, sobre todo para Euskadi?

5. EUSKADI EN LA UNIÓN EUROPEA POST-*BREXIT* - ¿QUO VADIS?

Como fue dicho, la Unión Europea está en una encrucijada, en donde debe y tiene que formular una nueva estrategia, o por lo menos dar una nueva pauta de hacia dónde quiere desarrollarse, quién y cómo quiere ser, qué papel quiere tener y con qué sentido a todos los niveles, desde lo municipal hasta lo internacional, cuáles son sus objetivos,

cuál es su razón y su forma de existir en el nuevo milenio enfrentándose a una serie de desafíos.

Es erróneo hablar de una crisis europea, ya que hay que hablar de varias crisis. La crisis del Euro y de las deudas, sobre todo en Europa del Sur, sigue y aunque parece que se está estabilizando un poco, las heridas siguen abiertas, la decepción y la desconfianza en buena parte de las ciudadanía está presente todavía. En el ámbito de la política exterior y militar, la UE se ha mostrado incapaz de actuar como actor supranacional e internacional respecto a la guerra en su inmediato vecino, Ucrania, pero la disensión y la incapacidad se ha revelado sobre todo desde la inmigración masiva de África y del Medio Oriente. Adicionalmente, la UE ha perdido prestigio en la ciudadanía y, como fruto de eso, una serie de partidos euroescépticos se han establecido como fuerzas reales y potentes en la política de algunos Estados miembros. La demostración más drástica y dolorosa, pero más clara de que algo tiene que pasar, ha sido la decisión del Reino Unido de salir de la UE.

¿Quiere decir eso que la UE debería convertirse en un “superestado”? No es lo que desean los estados miembros, ni lo que el modelo de la democracia plurinacional supone, ni lo que la ciudadanía quiere. Entonces hay que pensar en cómo seguir desarrollando este modelo para ser capaz de enfrentarse mejor a los desafíos, aprendiendo de los errores de la última década.

El *Brexit* no es solo un desastre, una derrota para el proyecto europeo, es también una gran oportunidad para un desarrollo con menos miembros, pero así más eficaz, más serio, más potente. La base de la UE son los Estados y la UE depende de los Estados. El hecho de que la UE sea una *polity sui generis*, con características de una democracia plurinacional, no significa que los estados desaparezcan pero sí que seguirán transformándose (Ciot 2014: 50). Por lo tanto, hay que partir de la base de que los posibles escenarios se basan en los intereses de los Estados miembros y no conviene olvidar que, cuando se trata de decisiones que afectan a la forma básica o la naturaleza de la UE, se requiere la unanimidad a favor.

5.1. La implementación de la democracia plurinacional al nivel estatal

El conflicto catalán y la autoridad de Londres ante la demanda escocesa en el contexto del *Brexit* ha demostrado que los Estados de hoy en día no están preparados para abandonar su modelo clásico, cambiar su ADN y girar de un Estado-nación clásico hacia una democracia plurinacional intraestatal, como la que existe al nivel supraestatal (UE). No la democracia, entendida en ese sentido amplio, sino el poder estatal apoyado por el marco legal ha triunfado en ambos casos. La UE, construida por Estados, ha adoptado también, claramente, una posición pro-estatal. Con otras palabras, al parecer

es demasiado pronto y demasiado revolucionario hoy en día proyectar una *polity* de democracia plurinacional, una “*polity* post-estatal” en lugar del Estado. Por lo tanto, hay que dar paso al pragmatismo en vez de esta visión, que quizás podría enfrentarse mejor a los desafíos actuales y que se complementaría mejor con la integración europea.

La posibilidad que se abre ahora con el abandono del freno que suponía el Reino Unido también es interesante e importante en el nivel territorial de los Estados con realidades plurinacionales. Como fue dicho, la nueva dirección, la nueva pauta de la UE tiene que ir en concordia con los intereses estatales y de una forma pactada o regulada para mantener la estabilidad. Euskadi sabe que no tiene los mismos poderes, ni las mismas herramientas, concedidas por los marcos legales del estado-nación clásico, y dado que una transformación del ADN del Estado parece prematura, se buscan otras alternativas. Una de ellas es renunciar a la soberanía, pero no al poder político (Aldecoa 1999: 85).

Euskadi tiene pretensiones, ambiciones y la ciudadanía pide más responsabilidades a nivel interno, pero también a nivel estatal, supranacional e internacional democráticamente. Euskadi ya ha tomado por la vía paradiplomática e indirecta medidas para manifestarse como actor en el extranjero. El Gobierno vasco mantiene una serie de estrategias en su acción exterior a nivel político, económico y cultural, además de la representación en el Parlamento Europeo o por las oficinas SPRI.

5.2. El Comité Europeo de las Regiones 2.0

Las pretensiones, demandas y ambiciones de Euskadi superan los límites actuales dados por la UE. Aunque la UE se ha posicionado en la línea de los Estados respecto a los conflictos nacionales, declarándoles asuntos internos, esta postura no ha ayudado a resolverlos. El desarrollo de la UE ha mostrado que la idea de la “Europa de las regiones”, que tuvo su apogeo en los años 1990s, está prácticamente muerta (Van der Plank 2014: 117).

Tras el tratado de Maastricht, en las últimas dos décadas, lo que ha aumentado no ha sido la federalización profunda de los Estados de la UE, sino la fortaleza de los Estados. Aunque la federalización de la UE no ha sido el objetivo explícito de Maastricht –aunque sí en un nivel implícito–, tanto el Comité de las Regiones, como el principio de subsidiaridad y el fondo de cohesión podrían haber sido mejor explotados para involucrar mejor a los territorios de los Estados con realidades plurinacionales. El principio de subsidiaridad funciona en parte –la cooperación transfronteriza, en las Euroregiones por ejemplo, es un avance pero no cumple las expectativas por falta de competencias de los territorios–. El Comité de las Regiones creado en 1994 no ha sido un órgano representando los intereses particulares de las regiones, sino más bien para implementar

mejor la legislación europea a nivel regional a la vez que estimular y mejorar el contacto directo entre Bruselas y las autoridades a nivel regional (Duerr 2015: 160).

En otras palabras, el Comité de las Regiones no es una herramienta adecuada para las regiones y sus necesidades de ser escuchadas a nivel Europeo, particularmente las regiones con más nivel de autogobierno. Se requiere otro cuerpo, otra institución, que respetando el poder de los estados, sea también una plataforma adecuada para las regiones o territorios para interactuar con las instituciones europeas abiertamente. Un desarrollo multinivel, en concreto a nivel “regional” o territorial podría ser una reforma del Comité Europeo de las Regiones, ya que se ha demostrado no solo su incapacidad en su diseño actual, sino también la obvia necesidad para desarrollar el dialogo y la cooperación a nivel regional, y no sólo a través de los estados-miembros.

Es decir, es necesario un aprendizaje de los errores del desarrollo de los años noventa y de la idea muerta de la Europa de las Regiones. En el contexto actual podría reemplazarse por una nueva estrategia con una institución adecuada para cumplir mejor con la idea de la profundización de la UE. Los estados miembros, es obvio, lo observarían con cuidado y una delegación de demasiadas competencias les pondría celosos, pero su carácter de dueños de los tratados debería bastar para tranquilizarlos, además del hecho de que los partidos exclusivamente territoriales no tienen un peso importante en el conjunto de la Unión.

5.3. La “dinamarquización” en cuestiones Europeas: ¿un enfoque viable?

La prueba de que se pueden gestionar adecuadamente las demandas de territorios en donde una mayoría se define nacionalmente de forma distinta al Estado-nación, es el Reino de Dinamarca, miembro de la Unión Europea desde 1973. Aún así, el 98% del territorio del Estado danés no pertenece a la Unión Europea: Groenlandia y las Islas Feroe.

Para entender el concepto de la “dinamarquización” en cuestiones de gestión a nivel Europeo sirve un breve estudio de Dinamarca y su forma de enfrentarse a retos de legalidad vs. legitimidad, demandas políticas distintas en territorios nacionalmente distintos.

Cuando se celebró el referéndum en el Reino de Dinamarca sobre el acceso a las Comunidades Europeas (CCEE) en 1972, una mayoría clara del 63,3% del conjunto votó a favor del acceso. Ambos territorios son reconocidos como comunidades con autogobierno, las Islas Feroe desde 1948 y Groenlandia desde 1979. El hecho de que Dinamarca –por razones históricas– aprendiese a gestionar sus territorios de carácter

diferente con sensibilidad se demostró en la cuestión del acceso a las CCEE: las Islas Feroe y Groenlandia votaron en contra del acceso. Aunque el gobierno danés favoreció el acceso de Dinamarca en conjunto, se tomó en cuenta la decisión del demos Feroe y defendió la postura de las Islas en las negociaciones sobre la futura relación entre las Islas Feroe y la Unión Europea (Murray 2012: 40).

La emancipación de Groenlandia tardó diez años más. Aunque también el demos groenlandés votó en contra con un 70,3% en 1972, su voz no tuvo peso entonces ya que su estatus no era el de un territorio autogobernado, sino el de una simple comarca danesa (Alfredsson 1983: 292). Tras haber sido convertido en un territorio autogobernado en 1979 siguiendo la referencia del modelo Feroés, los groenlandeses votaron otra vez en 1982. Las subvenciones de las CCEE no convencieron a los groenlandeses para permanecer dentro del espacio común, supuestamente por las políticas de pesca europea y su posible amenaza para el sector más importante de Groenlandia (Sørensen 2009: 145). Dinamarca –otra vez– negoció desde la posición del interés groenlandés con las CCEE un acuerdo aparte.

Es cierto que Dinamarca está marcada por su propia historia y que la distancia física de los territorios de Groenlandia y de las Islas Feroe son diferentes a las circunstancias en el continente europeo. También es cierto que los países nórdicos mantuvieron siempre una forma distinta de acercarse al tema de la integración europea –por no llamarlo euroescepticismo–, y que no entraron con el mismo entusiasmo visto en otras partes de Europa (Mulhearn/Varn 2008: 122-128). Aún así, Dinamarca es un Estado miembro de la UE y ha conseguido defender sus intereses como Estado, los intereses de los territorios constitutivos, y ello ha servido para frenar que los movimientos que demandan la secesión sean apoyados por una mayoría.

El abandono del modelo clásico de Estado-nación en términos legales, nacionales, democráticos, de legitimidad y políticos ha sido por ahora la fórmula exitosa para mantener el Estado unido mediante una buena convivencia, creando una situación *win-win* para todos los actores. Las Islas Feroe y Groenlandia tienen con Dinamarca más peso en el escenario europeo y global, pero mantienen sus intereses separados y defendidos por Dinamarca. Dinamarca, por otro lado, mantiene su posición en ambos territorios como Estado. Aún así, no es un modelo perfecto o completamente desarrollado, ya que Dinamarca no reconoce a Groenlandia y las Islas Feroe como naciones, pero tampoco manifiesta en su Constitución qué es el Estado danés y qué es la nación danesa, evitando definiciones excluyentes o que puedan causar agravios.

Con otras palabras, enfrentarse a la diversidad socio-política y nacional desde el enfoque de una *Realpolitik* ha sido una fórmula de éxito, que ha permitido flexibilidad y no perder el vínculo con las realidades distintas dentro del Estado. Como se ha dicho, no es un modelo perfecto –todavía falta el reconocimiento de su carácter plurinacional y el derecho a decidir de forma legal y vinculante–, pero la realidad, en la política danesa

ello se da por hecho. Varios gobiernos daneses han expresado su aceptación sobre el derecho a decidir unilateralmente en Groenlandia y en las Islas Feroe. Otro ejemplo es que en 2018, las Islas Feroe celebrarán un referéndum sobre la introducción de su propia Constitución, en donde se definen como nación. Ninguna institución estatal se ha opuesto a estos enfoques.

La diversidad de las realidades nacionales y políticas también se refleja en la forma de la gestión en múltiples niveles. Las Islas Feroe y Groenlandia son miembros propios de la organización internacional del Consejo Nórdico. También mantienen sus propias relaciones con la UE a nivel europeo por sus representaciones, integradas en el mismo edificio que la embajada danesa. A nivel bilateral mantienen representaciones tanto en Europa como fuera y han establecido una serie de acuerdos a nivel comercial sin el acuerdo de Dinamarca, ya que su amplia autonomía se lo permite legalmente.

Dinamarca ha mostrado que un camino diferente es posible y el modelo puede ser una referencia para la Unión Europea y sus Estados miembros. Podrían extraer algunas lecciones interesantes y repensar la eficiencia respecto a las realidades políticas y nacionales en sus propios territorios comparado con los de Dinamarca, otro miembro de la UE.

5.4. Euskadi en los escenarios

Para desarrollar unos escenarios de Euskadi en la nueva pauta europea después del *Brexit* hay que tomar en cuenta unos hechos reales. Para empezar, Euskadi es un territorio comparativamente pequeño con 2.2 millones de habitantes y una superficie de 7.234 km².

Tiene más habitantes que actualmente seis de los estados miembros de la UE (Malta, Luxemburgo, Chipre, Estonia, Letonia y Eslovenia) y su PIB per capita está, con 32.000€, no sólo por encima del nivel medio español, sino también por encima del medio de la UE en su conjunto¹⁷. Se puede suponer que la autonomía fiscal de Euskadi también ha sido una fórmula exitosa para prevenir un nivel más alto de gravedad de la crisis que surgió en el sur de Europa en la segunda parte de la primera década del nuevo milenio.

Por otra parte, Euskadi tiene a nivel europeo e internacional medidas y posibilidades mucho más limitadas que un Estado miembro ya que el sistema internacional favorece a los Estados como actores principales. Sin duda, una aplicación del modelo plurinacional al modelo territorial, un aumento de nivel de las regiones sería en el interés de Euskadi, ya que un modelo así profundizaría la integración europea fundamentalmente. Aún así,

¹⁷ Eurostat. Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions

ya se ha visto que por la cuestión de poder los Estados actualmente no están dispuestos a cambiar la naturaleza ni su ADN, ni el de la UE. En otras palabras, aunque es la vía deseada por la mayoría de la ciudadanía vasca, será un proyecto para el futuro a medio o largo plazo, para lo que se requiere una lobby más potente tanto en el nivel estatal, como en el nivel europeo. Además, ese proyecto es en el mejor caso sólo un proyecto para el futuro dado el euroescepticismo en muchos Estados miembros.

Un Comité de las Regiones 2.0, como institución compuesta para y por las regiones europeas podría ser una vía más pragmática, intentando balancear tanto los intereses de poder de los Estados, como los intereses de las propias regiones. El desarrollo positivo de una región también significa un desarrollo positivo para el Estado miembro y, así, también para la UE en su conjunto. De todas formas, la UE está compuesta por los Estados miembros y hoy en día las instituciones europeas no tienen ni suficiente poder, ni la voluntad para cambiar algo al respecto. Además hay que recordar, que la UE no es un Estado, sino una *polity* supranacional *sui generis*, y su base son los tratados multilaterales entre Estados.

Es decir, un Comité de las Regiones 2.0 sería de gran interés para Euskadi y, de todos los tres escenarios propuestos, igual el más viable hoy en día, pero la multitud de las crisis no deja que eso sea una prioridad para los Estados en la reforma de la UE. Según qué competencias tendría un Comité de tal naturaleza, Euskadi podría articular sus intereses mejor en el nivel Europeo y, además, la gobernanza multinivel se profundizaría. Menos Estado, más cercanía al ciudadano, y una mejor aplicación del principio de subsidiaridad, no sólo en el sentido de competencias para los Estados miembros dentro de la UE, sino también de las regiones y territorios dentro de los Estados miembros (Grau Vidal 2017: 13).

El modelo de la “dinamarquización” se acerca a la idea de la democracia plurinacional, pero muestra un par de detalles deficientes, como la falta legal del derecho a decidir y del carácter plurinacional. Aparte de eso, Dinamarca no es ni una federación, ni una confederación, sino un Estado desvinculado con comunidades no “autárquicas”, pero con la autonomía probablemente más amplia a nivel europeo. El modelo tiene sus ventajas, que también podrían ser en el interés de Euskadi.

En el nivel internacional, bilateral y al nivel europeo, los intereses vascos podrían ser más escuchados, más directos entre los actores y también basados en una legitimidad democrática de nivel excelente. A la vez, la cuestión sobre formar parte del el conjunto del Estado podría ser menos interesante, tanto para España como Estado, como para Euskadi, ya que el modelo danés no propone estructuras y mecanismos de forma federal o confederal, sino que se basa en la autonomía absoluta. En cuestión de trabajar mejor juntos y realizar una situación *win-win*, dichas estructuras pueden ser muy útiles. Las realidades políticas en España a día de hoy no proponen un avance, un desarrollo sino más bien un mantenimiento del *statu quo*. Con otras palabras, una “dinamarquización”

no parece a día de hoy real, ni el modelo preferido por España y por Euskadi, sea por falta de convicción o por desconocimiento.

6. CONCLUSIONES

El impacto del *Brexit* sobre Euskadi es una gran incertidumbre, ya que solo se sabe, o a día de hoy se supone, que Gran Bretaña en su conjunto saldrá de la Unión Europea como Estado miembro. Tanto la falta de un acuerdo a día de hoy (en el momento de entregar este texto parece que se ha producido, por fin, el primer avance relevante de todo el proceso negociador), como una estrategia clara del futuro de la Unión Europea han dificultado una estimación y un análisis de los impactos, que puede tener en el futuro de Euskadi en el contexto de la integración Europea. Aunque parece que han surgido más preguntas que respuestas, estas preguntas ya son impactos del *Brexit* sobre Euskadi, España y la Unión Europea.

De esta forma, se subrayan una serie de temas pendientes, que tienen en el contexto del *Brexit* y del futuro cercano no solo importancia, sino también prioridad. Europa necesita aclarar estos temas: la cuestión abierta sobre el futuro de Irlanda del Norte y su proceso de paz y convivencia, Escocia y la cuestión sobre legalidad vs. legitimidad, el conflicto catalán y la decisión de la Unión Europea de no actuar, de declararlo como conflicto intraestatal de España. Pero ¿son realmente conflictos internos, conflictos intraestatales? La respuesta es claramente no, ya no. Ese hecho también fue demostrado por el primer acuerdo relativamente complicado y multinivel entre el Reino Unido y la Unión Europea sobre Irlanda del Norte. Si el proceso de paz en Irlanda del Norte por el *Brexit* se dañara, tendría efectos inmediatos en Irlanda, otro Estado miembro de la UE y en la propia UE; y también reflejaría un fracaso en otros territorios con una historia con violencia política como es la de Euskadi o de Córcega. Nadie puede estar interesado en un empeoramiento de la situación, demasiado prestigio y demasiados intereses están en juego.

Por otro lado, la crisis del Euro y de la deuda, sobre todo en el sur de Europa, el mismo *Brexit*, la llamada “crisis de refugiados” y el euroescepticismo –sobre todo en Europa central, centro-este y del norte– dominan la escena mediática, y no dejan mucho espacio para una visión política que podría enfrentarse de forma más poderosa, más eficaz y más clara a estos desafíos.

El tema “referéndum” como herramienta política y democrática también es un tema actual y muy discutido en Euskadi, sobre todo en el contexto del referéndum en Escocia en 2014, del referéndum del *Brexit* 2016, de la posibilidad legal *de facto* de un referéndum en las Islas Feroe y Groenlandia, y del 1-O en Cataluña en 2017. Una lección que dan estos ejemplos es que un referéndum pactado y legal puede ser una

herramienta democrática muy útil, pero tampoco es la fórmula mágica para solucionar todos los conflictos. Pero también se ha visto que cuanto menos se habla de forma clara y abierta sobre las razones, los contenidos y los efectos de un referéndum, menos legitimación democrática tendrá en la sociedad y más conflictos puede causar.

Además se ha visto que en un referéndum que deja decidir solo entre dos extremos –por ejemplo “estatus quo” o “independencia”– puede ser, quizá una solución legal, pero no una solución completa y satisfactoria. En el Reino Unido, en Escocia y en Cataluña se ha visto que un referéndum puede también dividir a la sociedad en el territorio afectado por su falta de sensibilidad con la opción mayoritaria, pero que no se incluía como una opción en los referéndums convocados. En otras palabras, los recientes ejemplos avisan que un referéndum con dichos defectos puede ser fácilmente la fuente de más conflictos en la sociedad del territorio, en vez de una garantía para un final feliz. Por lo tanto, el concepto de la calidad democrática en todos los aspectos del referéndum debe ser un debate más profundo también en Euskadi, cuando se habla del derecho de decidir y del referéndum.

La UE tiene con el *Brexit* la oportunidad de reajustarse, ya que con la decidida salida del Reino Unido se perderá un freno histórico para una unión más estrecha. Ahora la pregunta es si los Estados están dispuestos a aprovechar la ocasión. Posibles escenarios como la democracia plurinacional a nivel estatal, la introducción de un nuevo órgano europeo que realmente refleje las voces de las regiones y territorios europeos con identidad propia o la “dinamarquización” de los Estados, son enfoques que van a favor tanto de la demanda democrática vasca, como de una integración europea más profunda. La realidad muestra, que a día de hoy a una unión tan estrecha le falta el apoyo popular y político, pero habrá que ver el desarrollo de los acontecimientos en los próximos meses.

Después del *Brexit*, Euskadi abandonará un poco más su posición periférica europea políticamente, económicamente y con buena voluntad de seguir construyendo esa unión cada vez más estrecha, pero también con mucho potencial para desarrollar sus capacidades y, por lo tanto, desarrollar las capacidades de la propia Unión Europea. El futuro cercano mostrará si el *Brexit* al final realmente tiene un impacto positivo, como fue propuesto en varios escenarios en este artículo.

7. REFERENCIAS

- Aldecoa, Francisco, Towards Plurinational Democracy in the Deeper and Wider European Union, 82-94 en Aldecoa, Francisco/Keating, Michael (2013): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Routledge.
- Aldecoa, Francisco/Cornago, Noé, Kingdom of Spain, 240-268 en Michelmann, Hans (2009): *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill Queens University Press.

- Alfredsson, Gudmundur, Greenland and the Law of Political Decolonization en Delbrück, Jost/ Fiedler, Wilfried (1983): German Yearbook of International Law. Berlin: Duncker & Humblot.
- Anderson, Benedict (2006): *Imagined Communities*. Revised Edition. London: Verso.
- Berend, Ivan T. (2016): *The Contemporary Crisis of the European Union. Prospects for the Future*. New York: Taylor & Francis.
- Biagi, Marco G., *Brexit, the SNP and independence* en Hassan, Gerry/Gunson, Russel (2017): *Scotland, the UK and Brexit. A Guide to the Future*. Edinburgh: Luath Press Limited.
- Bradley, Antony Wilfred/ Ewing, Keith D. (2007): *Constitutional and Administrative Law*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Brown, Richard (2002): *Church and State in Modern Britain 1800-1850*. London: Routledge.
- Camps, Miriam (2015): *Britain and the European Community*. Princeton: Princeton University Press.
- Ciot, Melania-Gabriela (2014): *Negotiation and Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornago, Noé (2013): *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Dann, Otto (1993): *Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990*. München: C.H.Beck.
- Davidson, Neil (2016): *Nation-States. Consciousness and Competition*. Chicago: Haymarket Books.
- Duerr, Glenn M. E (2015): *Secessionism and the European Union. The Future of Flanders, Scotland and Catalonia*. Minneapolis: Lexington Books.
- Dumont, Hugues, *The European Union, a Plurinational Federation in Sensu Cosmopolitico* in: Seymour, Michel/ Gagnon, Alain G. (2012): *Multinational Federalism. Problems and Prospects*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Eurostat. Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_2gdp&lang=en (27/11/2017).
- Euskobarometro 2016. Gráfico 29: Identidad Nacional Subjetiva En La Sociedad Vasca. <http://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/Euskobarometro+octubre+2016+%28castellano%29> (18/08/2017).
- Ferguson, Neil/McKeown, Shelley, *Social Identity Theory and Intergroup Conflict in Northern Ireland* en McKeown, Shelley/Haji, Reeshma/Ferguson, Neil (2016): *Understanding Peace and Conflict Through Social Identity Theory. Contemporary Global Perspectives*. Heidelberg: Springer.
- Filibi, Igor (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un estudio comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Filibi, Igor/Noé Cornago/Frosini, Justin O. (2011): *Democracy With(out) Nations? Old and New Foundations for Political Communities in a Changing World*. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco EHU/UPV.

- Garry, John/McNicholl, Kevin (2015): Understanding the 'Northern Irish' Identity. Belfast: Queens University Belfast, http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/knowledge_exchange/briefing_papers/series4/northern_ireland_identity_garry_mcnicholl_policy_document.pdf, (04/08/2017).
- Gifford, Chris (2008): The Making of Eurosceptic Britain. Identity and Economy. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Grau Vidal, Francesc Xavier (2017): Southern Catalonia, Knowledge Region. Feet on the Ground and Facing the World. Tarragona: publicacions urv.
- Grobb-Fitzgibbon (2016): Continental Drift. Britain and Europe from the End of Empire of the Rise of Euroscepticism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heffernan, Richard /Hay, Colin/Russel, Meg/Cowley, Philip (2016): Developments in British Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heyck, Thomas (2013): A History of the Peoples of the British Isles. From 1688 to 1914. London: Routledge.
- Hughes, Arthur/Peter Trudgill/Watt, Dominic (2013): English Accents and Dialects. An Introduction to Social and Regional Varieties of English in the British Isles. Fifth Edition. London: Routledge.
- Ichijo, Atsuko, *'Europe' and Modernity in the British Context* en Ichijo, Atsuko (2011): Europe, Nations and Modernity. Heidelberg: Springer.
- Jachtenfuchs, Markus, *The monopoly of legitimate force* en Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2005): Transformations of the State? Cambridge: Cambridge University Press.
- Jellinek, Georg (1929): Allgemeine Staatslehre. Fünfte Auflage. Berlin: Springer.
- Jones, Bill/Norton, Philip (2014): Politics UK. London: Routledge.
- Keating, Michael (2017) European Integration and Nationalities Question en: collection de estudios internacionales número 2.
- Keating, Michael (2002): Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael (1988): State and Regional Nationalism. Territorial politics and the European state. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Larres, Klaus (2002): Churchill's Cold War. The Politics of Personal Diplomacy. New Haven: Yale University Press.
- Laitin, David D., National Identities in the European State in: Keating, Michael/McGarry, John (2006): European Integration and the Nationalities Question. London: Routledge.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2005): Transformations of the State? Cambridge: Cambridge University Press.
- Marác, László, *Minority Language Rights in Europe: from the Austro-Hungarian Monarchy to the Supranational Organizations* in Horváth, István/Ibolya Székely/Tünde Székely/Tonk, Márton (2014): Minority Representation and Minority Language Rights. Cluj-Napoca: Scientia.
- McComrick, John (2015): European Union Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- McCrone, David (2002): *Understanding Scotland. The Sociology of a Nation*. London/New York: Routledge.
- McGowan, Lee/Phinnemore, David (2015): *A Dictionary of the European Union*. London: Routledge.
- McLean, Iain/Jim Gallagher/Lodge, Guy (2014): *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Mullhearn, Chris/ Varne, Howard R. (2008): *The Euro. The Origins, Developments and Prospects*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Murray, Fiona (2012): *The European Union and Member State Territories. A New Legal Framework Under the EU Treaties*. Berlin: Springer Science & Business Media.
- Morphet, Janice (2017): *Beyond Brexit? How to assess the UK's future*. Bristol: University of Bristol Policy Press.
- NatCen. British Social Attitudes. Trends in national identity. <http://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-30/devolution/trends-in-national-identity.aspx> (04/08/2017).
- Nootens, Geneviève, On the Feasibility of Plurinational Democracies: The Problem of the Demos in: Filibi, Igor/Noé Cornago/Frosini, Justin O. (2011): *Democracy With(out) Nations? Old and New Foundations for Political Communities in a Changing World*. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco EHU/UPV.
- Office for National Statistics. Ethnicity and National Identity in England and Wales 2011, p.11 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160107112033/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_290558.pdf/04/08/2017.
- Outhwaite, William (2017): *Brexit. Sociological Responses*. London: Anthem Press.
- Revest, Didier (2014): *Independence for Scotland! Independence for Scotland? Theoretical and Practical Reflections on the 2014 Referendum and its Possible Outcomes*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Requejo, Ferran, National Pluralism, Recognition, Federalism, and Secession (Or Hegel Was a Clever Guy) in: Gagnon, Alain-G/Soeren Keil/Sean Mueller (2016): *Understanding Federalism and Federation*. London: Routledge.
- Requejo, Ferran, Federalism in Plurinational Societies. Rethinking the Ties between Catalonia, Spain and the European Union en Karmis, D./Norman, W. (2016a): *Theories of Federalism. A Reader*. Heidelberg: Springer.
- Requejo Coll, Ferran/Caminal i Badia, Miquel (2011): *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. London: Routledge.
- Roche, Patrick/Barton, Brian (2013): *The Northern Ireland Question. Myth and Reality*. Avebury: Wordzworth Publishing.
- The Stationery Office (2013): *House of Commons. Scottish Affairs Committee. The Referendum on Separation for Scotland, Session 2013-14. Oral and written evidence. Volume III*. London: The Stationary Office Limited.
- The Stationary Office (2013). *The Economic Implications for the United Kingdom of Scottish Independence. 2nd Report of Session*. London: The Stationary Office Limited.

- The University of Manchester. Who feels Scottish? National identities and ethnicity in Scotland. <http://www.ethnicity.ac.uk/medialibrary/briefings/dynamicsofdiversity/code-census-briefing-national-identity-scotland.pdf> (04/08/2017).
- The University of Manchester. Who identifies as Welsh? National identities and ethnicity in Wales, p. 1-3 <http://www.ethnicity.ac.uk/medialibrary/briefings/dynamicsofdiversity/code-census-briefing-national-identity-wales.pdf> (04/08/2017).
- What Scotland Thinks. 'Moreno' national identity. <http://whatscotlandthinks.org/questions/moreno-national-identity-5#line> (02/08/2017).
- What Scotland Thinks. 'Forced choice' national identity. <http://whatscotlandthinks.org/questions/forced-choice-national-identity-5#line> (02/08/2017).
- Palmisano, Guiseppa (2015): Making the Charter of the Fundamental Rights a Living Instrument. Leiden: Brill Nijhof.
- Pointing, Clive, *Churchill and Europe: A revision* en Bideleux, Robert/Taylor, Richard (2002): European and Integration and Disintegration. East and West. London: Routledge.
- Schörning, Niklas, Neorealism in: Schieder, Siegfried/Spinder Manuela (2014): Theories of International Relations. London: Routledge.
- Sørensen, Axel Kjær (2009): Denmark-Greenland in the 20th century. Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- Swenden, Wilfried, Territorial Strategies for Managing Plurinational States in: Loughlin, John/John Kincaid/Swenden, Wilfried (2013): Routledge Handbook of Regionalism & Federalism. London: Routledge.
- Weinberg, Leonard/Pedahzur, Ami/Perliger, Arie (2008): Political parties and Terrorist Groups. London: Routledge.