

### **Resumo:**

A integração europeia coloca novas questões sobre a relação entre nação e Estado. Ela mina entendimentos tradicionais sobre a soberania e enfraquece a necessidade de “ser Estado”. Movimentos nacionalistas minoritários têm, em muitos casos, adotado o tema europeu, ajustando sua ideologia e estratégia. Movimentos nacionalistas têm, em muitos casos, incorporado temas do “novo regionalismo” para construir novos sistemas de ação abaixo e acima do nível do Estado. A Europa provê oportunidades para movimentos territoriais e garante algumas proteções para minorias. Há diferenças entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental e Central, não em função da natureza inerentemente étnica da política nessas, mas devido à evolução das estruturas de Estado. A constitucionalização da Europa corre o risco de formalizar a UE como um jogo de dois níveis entre os Estados e a UE, com pouco espaço para reivindicações regionais ou minoritárias.

### **A questão das nacionalidades**

- A questão das nacionalidades na Europa: do século XIX aos dias de hoje e a relação entre integração transnacional e as demandas nacionalistas – a “questão das nacionalidades”, ou seja, a falta de correspondência entre as fronteiras estatais e os grupos nacionais tem sido um aspecto recorrente na política europeia desde a consolidação dos Estados no séc. XIX. Hoje, alguns vêem a o processo de integração transnacional como uma forma de acabar com as questões das nacionalidades. Contudo, o que se percebe é tal integração transnacional e o surgimento de novas ou o ressurgimento de antigas demandas de nacionalidade dentro e entre Estados são processos em larga medida complementares: ambos têm a ver com a transformação das conexões entre território, função e identidade e uma conseqüente reestruturação da autoridade política. Muitos, a partir dessa questão, migram para um outro tipo de otimismo, o de que uma Europa unida proveria a resposta para a questão das nacionalidades na medida em que permite novas formas de ordem política que atravessa e por vezes até mina o Estado. Contudo, esta tese é mais afirmada do que analisada; raramente as discussões se relacionam com uma análise dos trabalhos atuais das instituições europeias ou a literatura da Europa emergente.
- Impacto da integração europeia na questão das nacionalidades – ora, a integração europeia tem de fato afetado ambos os lados da equação, transformando a natureza da nacionalidade e das demandas nacionalistas, e criado novas formas de autoridade institucional. Assim, o autor busca explorar as várias dimensões da relação entre reivindicações nacionalistas subestatais e integração europeia e formas nas quais a Europa pode ajudar uma acomodação das questões nacionalistas mediante a provisão de uma “terceira via” entre o separatismo nacional e a delegação regional.

### **A transformação do Estado**

- Integração europeia como parte do processo de transformação do Estado – transformação da identidade tradicional entre soberania, território, nacionalidade e função que são a essência do Estado-nação tradicional.
  1. Pluralismo constitucional e legal – a Europa desafia a doutrina tradicional do Estado soberano unitário e exclusivo mediante a constituição de uma ordem legal e um sistema normativo próprios. Ou seja, há uma forte evidência do um crescente pluralismo constitucional e legal no qual ordens normativas diversas podem coexistir.
  2. Diminuição das competências dos Estados – a integração europeia, juntamente com a globalização e a emergência de mercados e da sociedade civil para além dos Estados minaram a competência dos Estados em questões como a unidade de mercado e a regulação e mesmo segurança externa e interna (cf. a questão da OTAN). Isso reduz a necessidade do aparato tradicional do Estado e encoraja um movimento para novas formas de regulação, o que se expressa na difusão de expressões como “governança”, “redes”, etc. Além disso, essas transformações também têm ajudado a desmistificar o Estado, o que leva a certa perda de

hegemonia ideológica por parte deste e à abertura de um espaço discursivo para novas reivindicações de autoridade.

3. A questão democrática – a integração europeia tem minado uma velha idéia de que a democracia só pode funcionar em territórios nacionalmente homogêneos que provêm a identidade e a confiança comuns e necessárias.
  4. Estado vs. direitos humanos – os Estados são apresentados historicamente como os garantidores dos direitos humanos e da identidade cívica. A Europa, a partir da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos, separou, pela primeira vez na era moderna, os direitos humanos da nacionalidade e da cidadania, minando as reivindicações dos Estados de serem os únicos guardiões dos direitos humanos.
- Impactos dessas transformações na relação entre nação e Estado – essas transformações têm movido o foco do **statehood** (qualidade de Estado) e encorajado uma busca por novas formas de autonomia nacional para além do Estado e uma nova acomodação entre o princípio da nacionalidade e da autoridade política.

## A transformação das nacionalidades

- Impactos da globalização e da integração europeia na política das nações sem Estado – a globalização e a integração europeia têm transformado não apenas os Estados, mas também a política das nações sem Estado. Para alguns, como o Partido Nacional Escocês, a integração europeia provê um sistema de apoio externo para uma independência semelhante àquela dos Estados existentes. Mais interessante, em outros casos a integração provê um novo espaço discursivo dentro do qual se projetam as reivindicações nacionalistas. Ela tem permitido a alguns movimentos abandonar reivindicações tradicionais por **statehood** (qualidade de ser Estado) soberana e adotar uma posição “pós-soberanista” baseada na soberania e na autoridade compartilhadas. Um discurso europeu por outro lado se torna parte de uma fábrica constitutiva de movimentos nacionalistas, permitindo a eles construir e reconstruir a nação internamente através de uma projeção externa. Da forma como é constituído, o projeto europeu provê incentivos para des-etnizar, promover um projeto territorial cívico, desincentivar (arrefecer?) o separatismo e entrar em um jogo de política multi-nível; mas nem todos os movimentos nacionalistas têm sido capazes ou dispostos a se adaptarem.
- Relação histórica das minorias nacionalistas com o tema europeu – o tema entrou no discurso das minorias nacionalistas entre as duas GMs com a visão de uma federação europeia de nações. A Comunidade Econômica Europeia, contudo, atraiu pouco entusiasmo entre as minorias, que tendiam a vê-la como remota, burocrática e não favorável às reivindicações nacionalistas. Essa perspectiva mudou a partir dos anos 1980, quando uma série de oportunidades foi aberta (eleições diretas para o parlamento europeu, Aliança Livre Europeia, Fundos Estruturais e Comitê das Regiões).
- Valores da Europa contemporânea e os movimentos nacionalistas: da extrema direita à extrema esquerda – a Europa é mais do que uma série de instituições, é um verdadeiro conjunto de valores fundado a partir da rejeição do fascismo e da ênfase na democracia e na tolerância. Assim, a arena política europeia tem estado aberta para movimentos nacionalistas e regionalistas que enfatizam o nacionalismo territorial e inclusivo e a democracia, e não aqueles que defendem a exclusividade étnica ou o racismo. Neste sentido, os esforços da extrema direita ou de partidos racistas/eticamente exclusivistas para adotar uma retórica de Europa de Regiões ou Europa de Nações não tem obtido sucesso (como Jörg Haider, por exemplo). Esses movimentos não têm conseguido muitos aliados e, como outros partidos de extrema direita, eles têm tendido, conseqüentemente, a uma retórica anti-europeia. Os nacionalistas radicais de esquerda, por sua vez, também têm assumido uma postura de hostilidade com relação à UE, vendo esta como um clube capitalista dominado pelos grandes Estados.
- A tendência de mudança do separatismo para a soberania compartilhada – há uma tendência relacionada de mudança do separatismo u da independência para um âmbito mais ambivalente, enfatizando a autoridade compartilhada e a soberania compartilhada. Na verdade, por volta dos anos 1990, os partidos nacionalistas mais progressivos tinham quase todos abandonado a independência como uma alvo e substituído esta por outras formulações, enfatizando a autodeterminação, a inserção na Europa ou o federalismo assimétrico.

- O tema europeu na Europa Central e no Leste Europeu – tem sido adotado pelas minorias como um substituto para o irredentismo e como uma reação às velhas atitudes revanchistas encontradas nos anos 1950, 1960 e 1970. (cf. o caso da Silésia, por exemplo – p. 5)

## **Legitimidade histórica**

- As bases das reivindicações nacionalistas – as reivindicações nacionalistas tendem a ser baseadas em uma combinação de vontade presente e direito histórico, com o equilíbrio entre os dois mudando de acordo com a circunstância. O mais interessante talvez seja a forma pela qual os movimentos nacionalistas têm buscado estabelecer suas reivindicações em diferentes formas de autoridade, de acordo com o passar do tempo (da soberania ilimitada à soberania compartilhada hj, por exemplo).
- O papel do revisionismo e das controvérsias historiográficas nos movimentos nacionalistas – têm tido uma importância razoável na medida em que, por exemplo, intelectuais têm descoberto tradições pré-estatais de soberania compartilhada, o que os leva a refletir sobre a “nova dispensação europeia”. Além disso, tal revisionismo histórico tem sido favorecido pela história regional, superando as “consagradas” teleologias baseadas no Estado (cf. p. 6 – escoceses, catalãos, welsh, bascos...).
- A percepção da Europa: sistema multinacional vs. sistema de Estados soberanos – alguns movimentos nacionalistas, como por exemplo alguns da Europa central, em função de uma leitura do passado imperial (habsburgo), tem uma visão de “retorno à Europa”. Eles se vêem em primeiro lugar como europeus e, neste sentido, a Europa futura poderia ser vista como um complexo sistema multinacional. Por outro lado haveria a visão, defendida pelos Estados partícipes, de que seria um sistema de Estados soberanos.
- Aspectos das demandas de nações de pequeno porte – pequenas nações, com vizinhos fortes e poderosos, não deveriam desenvolver doutrinas de soberania estatal absoluta, preferindo enfatizar a segurança transnacional. A expressão ideológica desse sentimento e suas tradições associadas em partes da Europa provê um instrumento doutrinário importante na complexa ordem emergente europeia. A autodeterminação neste contexto é menos sobre o estabelecimento de um Estado separado, do que sobre constituir a nação como o sujeito de reivindicações políticas, com certos direitos inerentes, que depois precisam ser negociados em uma ordem mais profunda. Contudo, a operacionalização dessas doutrinas coloca duas questões: (1) como as nacionalidades e as nações podem se organizar e tomar vantagem de novas oportunidades; (2) se um novo constitucionalismo pluralista nos níveis europeus e estatais pode prover uma gama de princípios para uma nova ordem plurinacional. Um fator que facilita a acomodação de nacionalidades com a Europa é a tendência à territorialização das reivindicações, que pode ser abordada através da prática emergente do regionalismo europeu.

## **A territorialização das nacionalidades**

- O novo regionalismo e a territorialização das nacionalidades – uma tendência nas análises da modernidade tardia detecta um fim do território como o vínculo de identidade, função e espaço. Neste contexto, as nacionalidades poderiam ser reconceituadas como comunidades culturais não-espaciais e favorecidas com várias formas de direitos não-territoriais. O debate sobre nacionalidades e nacionalismo (nacionalidade como fenômeno cultural e nacionalismo como algo necessariamente territorial) flui assim para um debate mais amplo sobre multiculturalismo e direitos de grupo. As reivindicações de nacionalidade, com sua demanda por direitos de auto-governo, contudo, são mais do que meras reivindicações por reconhecimento cultural. Na verdade, essas reivindicações demandam uma autonomia territorial e, assim, o território se torna importante. Ainda, o significado do território está mudando como consequência das transformações funcionais nos sistemas estatal e transnacional. Isso tem permitido aos movimentos nacionalistas na Europa ocidental a adotar o “novo regionalismo”, que promete uma base territorial para o auto-governo mas sem as conotações exclusivas de controle territorial presentes na doutrina nacionalista clássica.
- O novo regionalismo – ênfase na importância dos âmbitos local e regional para o desenvolvimento e mudança econômica dentro dos mercados europeu e global. Assim, destaca-se também a construção social da região e o papel das normas, identidades coletivas e memórias compartilhadas na facilitação da cooperação social e da mudança. Questões chave não mais seriam geridas pelo Estado clássico, tais

como política de tarifas ou mesmo questões de caráter macro-econômico, mas por fatores que estimulam o empreendedorismo e a adaptação. Neste sentido, não é de surpreender que as nações sem Estado tenham frequentemente emergido como locais de construção de regiões, com elites construtoras dessa nação comprometidas com novas teorias regionalistas sobre a habilidade das pequenas unidades para competir no espaço europeu sem a ajuda do Estado. Assim, identidade e cultura, que antes eram vistas como obstáculos à modernização, agora podem ser inseridas em um novo paradigma de desenvolvimento dentro de um contexto de autonomia funcional das regiões.

- Limites dessas teorizações – não há consenso sobre como chamar esses novos sistemas territoriais de ação ou quais seriam as implicações políticas destes. O problema com essas formulações é sua implicação de que os novos sistemas territoriais de ação são de alguma forma incompletos ou inacabados, quando a questão é que tais sistemas nunca podem ser completos, uma vez que evoluem em resposta a condições históricas cambiantes.

### **Territórios fragmentados**

- Complicação da questão: a falta de coincidência entre nacionalidade e território – essas questões são ainda mais complicadas quando território e nacionalidade não coincidem. Isso inclui casos onde mais de um grupo compartilha o território; onde um grupo se encontra em dois territórios; e a combinação desses dois. Uma idéia promissora neste caso diz respeito a soluções parcialmente territorializadas, nas quais os territórios são abertos ao invés de fechados e seus cidadãos podem professar diferentes graus de identidade. Uma nacionalidade pode assim ter uma base territorial sem monopolizar um território ou ser confinado a ele. (cf. novo regionalismo o exemplo de leis na Hungria, p.e. – p. 9). A UE neste contexto: provê incentivos para as minorias na medida em que vê o território como possível terra natal para um grupo nacionalista, que provê reconhecimento simbólico e alguns bens públicos, enquanto contém pressões para mover as fronteiras estatais.

### **Estruturas de oportunidade**

- Oportunidades concretas oferecidas pela UE para as reivindicações nacionalistas – a UE, o Conselho da Europa, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa e uma série de outros órgãos interestatais e interregionais não dão espaço para nações sem Estado e nacionalidades, mas há oportunidades para desempenhar vários papéis, usando as oportunidades e instrumentos europeus. Pode-se considerar essas oportunidades divididas em dois aspectos: (1) oportunidades para as regiões na Europa; (2) regimes de direitos para as minorias. (uma cláusula do Tratado de 1992 permite que ministros regionais representem Estados Membros no Conselho de Ministros onde a lei doméstica provê e autoriza essa representação e quando questões regionais estão em jogo. Isso se aplica de diversas formas à Alemanha, Áustria, Bélgica e Reino Unido). Isso demonstra que, enquanto a alta política europeia permanece em larga medida intergovernamental, os tratados provêm mecanismos pelos quais as regiões podem se tornar atores desde que tenham sucesso em colocar suas demandas no processo doméstico.
- O Comitê das Regiões – tem gerado um desapontamento considerável por parte dos regionalistas e das minorias nacionalistas em função de sua falta de poder e de recursos e porque representa todos os (sub?)níveis dos governos membros em uma base de igualdade (governos municipais = fortes regiões e unidades federais...). a partir daí, algumas regiões iniciaram iniciativas paralelas que, embora não tenham gerado resultados expressivos, criaram outro espaço discursivo no qual o diálogo e as trocas acontecem sobre a construção da Europa.
- A importância dos Fundos Estruturais – muita atenção tem sido dada aos fundos como meio de dar às regiões acesso direto à Bruxelas. Na prática, contudo, a administração dos fundos é em larga medida dominado pelos Estados, alguns dos quais não repassam os recursos diretamente às regiões mas usam esses no lugar de seus próprios gastos regionais. Na verdade, os fundos estruturais deveriam ser vistos como uma arena para política simbólica, na qual políticos regionais e locais podem reivindicar ter estabelecido uma ligação de fundos com Bruxelas, enquanto a UE pode reivindicar o crédito por ter cuidado de regiões vulneráveis no mercado único. Neste sentido, os fundos têm contribuído para ajuntar o europeísmo e o regionalismo e as reivindicações das minorias. Além disso, há outros órgãos da UE

que reforçam o conceito de um espaço político europeu para as regiões e encoraja nacionalidades e regiões para entrar no jogo europeu.

- A questão dos direitos das minorias na UE – até o fim da Guerra Fria, a Europa carecia de um regime comum de direitos da minoria e esforços para aplicar a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos aos direitos coletivos das minorias foram recusados. Desde 1990, as instituições europeias têm gradualmente e de forma hesitante construído um regime de direitos das minorias que possui três aspectos básicos:
  1. Tendência a focar nos direitos dos indivíduos pertencentes às minorias mais propriamente do que os direitos das minorias em si;
  2. Ênfase no acesso aos serviços e garantias culturais mais propriamente do na autônoma política, especialmente no que diz respeito à autonomia territorial;
  3. Funcionamento dependente dos Estados, ou seja, funcionamento através dos Estados, dando a estes a autoridade para definição do problema e controle de acesso aos meios europeus de reparação. Neste sentido, há mais um complemento do que uma recolocação da acomodação territorial.
- Tem havido uma grande relutância por parte da UE de lidar com questões de direitos das minorias. Contudo, tem sido cada vez mais difícil ficar indiferente a tal questão. Neste sentido, o Tratado de Maastricht se comprometeu com a diversidade cultural, o que foi usado pelo parlamento europeu para estabelecer um agência/escritório das línguas menos usadas em Dublin. Nas negociações para a incorporação dos países da Europa central e do leste o critério de Copenhague (1993) estabeleceu o respeito pelas minorias como uma condição de aceite, o que foi incorporado ao Tratado de Amsterdã em 1997 e a toda UE.

## Respostas estatais

- A importância da resposta estatal – a Europa assim permite um enfraquecimento/afrouxamento e uma externalização de funções previamente centralizadas, mas a reação a isso depende das atitudes dos próprios Estados (Bélgica, por exemplo, tem dado um certo poder às comunidades e regiões). Contudo, Estados baseados em princípios napoleônicos de unidade e uniformidade tem achado mais difícil se adaptar apesar de geralmente serem pró-europeus (França e Itália, por exemplo e talvez a Espanha). Uma vez que o acesso à Europa é em larga medida através do Estado, os Estados têm diferido com relação à permissão que dão às regiões para operar dentro da Europa. Um regime restritivo, no qual o governo central não permite às regiões se juntarem ao Conselho de Ministros, encorajará as regiões a buscarem seu próprio.

## A constituição da Europa

- A questão da necessidade de uma constituição europeia – a Europa não provê uma resposta à questão das nacionalidades superior à que o **statehood** (qualidade de ser Estado) provê, mas nos dá um *framework* dentro do qual questões de nacionalidade, auto-governo e autodeterminação podem ser negociados. Contudo, sem uma constituição tem-se que a Europa careça de uma base normativa clara e se torne meramente uma arena para a competição entre grupos, o que se aplica também à questão das nacionalidades.
- Constitucionalismo vs. metaconstitucionalismo – o constitucionalismo tem sido cada vez mais desassociado conceitualmente do Estado, a partir da idéia de que constituições podem existir em múltiplos níveis e que o constitucionalismo em si pode ser tanto um processo, uma forma de abordar questões de autoridade quanto uma serei de regras definitivas e finais. A expressão “metaconstitucionalismo” diz respeito assim ao âmbito no qual várias visões constitucionais se encontram e são negociadas. Dentro de uma estrutura metaconstitucional um pluralismo constitucional é possível, na qual várias formas de ordem e reivindicações de soberania podem co-existir. Isso provê uma estrutura contemporânea para os debates sobre soberania compartilhada e dividida mas não resolve o problema em si.
- Duas versões de argumentos sobre a soberania compartilhada

1. Soberania ainda é um princípio indivisível, mas, uma vez que uma série de atores em diferentes âmbitos está reivindicando-a, não há alternativa senão comprometê-la entre esses atores. A política assim surge onde a teoria constitucional falha.
  2. Soberania não é uma reivindicação ao monopólio da autoridade, mas uma reivindicação a um elemento de autoridade original, que reconhece a existência de outras fontes de autoridade original que necessariamente e inerentemente limitam umas as outras. Assim, um constitucionalismo europeu seria possível uma vê que há um âmbito europeu compartilhado, marcado por valores comuns e direitos de igualdade, dentro do qual arranjos assimétricos estão possivelmente refletindo o *status* de nacionalidades, Estados e regiões diferentes.
- A necessidade de uma constituição neste contexto – partindo do segundo argumento acima, seria necessária uma constituição européia que fosse forte o suficiente para prover uma ampla estrutura de ação e uma série de valores, mas flexível o suficiente para permitir a diversidade interna. Tanto uma UE baseada apenas em Estados nacionais quanto uma Europa funcionando como uma ordem de mercado não são capazes de sustentar os valores comuns e a ordem constitucional na qual o pluralismo é possível. Pode existir uma prática constitucional emergente na UE, mas não há uma estrutura abrangente para lidar com a nova complexidade nacional.
  - Os debates constitucionais na UE e a questão das nacionalidades e dos movimentos minoritários – os debates continuam seguindo uma lógica na qual a autoridade é dividida de formas complexas entre as instituições do nível europeu e do nível estatal. Assim as nacionalidades e as regiões devem encontrar seu lugar em uma Europa de Estados mais propriamente do que sonhar com o desaparecimento desta em favor de uma Europa utópica de povos. Neste sentido, as regiões e as nacionalidades têm pressionado por uma Europa integrada mas uma que é descentralizada e pluralista. Assim, o pró-europeísmo das minorias nacionais e das nações sem Estado pode servir como uma forma de legitimar o projeto europeu em si vinculando-o à mobilização local e à identidade. Mais propriamente do que uma Europa buscando seu *demos* separado, se encontra um múltiplo *demoi*, constitutivo, assim como o Estado, de uma comunidade política mais ampla. Essa idéia é mais próxima do federalismo pluralista do que do federalismo uniforme.
  - Questões complicadas com relação à constitucionalização para as regiões – a clarificação e a demarcação de papéis e responsabilidade ameaça, contudo, reduzir o espaço disponível para regiões e nacionalidades àqueles especificados na nova constituição, principalmente do que diz respeito às áreas de incerteza.
  - Complexidade dos impactos da Europa na questão das nacionalidades – o impacto da Europa na questão das nacionalidades possui dois aspectos:
    1. A crescente linguagem do pluralismo e da soberania compartilhada provê um espaço discursivo para novas reivindicações de autoridade, enquanto a estrutura institucional européia fornece uma série de oportunidades para atores não-estatais intervir, ganhar reconhecimento, construir sistemas de ação e proteção de segurança.
    2. A lógica intergovernamental da UE ainda coloca um incentivo para se tornar um Estado enquanto aparentemente reduz os custos da **statehood** (qualidade de ser Estado) em si. A Europa cria espaços para uma maior diversidade, mas muitas de suas iniciativas políticas e institucionais assumem um nível sub-estatal homogêneo de autoridade e identidade.
  - “paradoxo”: os esforços para constitucionalizar a Europa podem desafiar o Estado como fonte última da autoridade, ainda que a constituição em si seja construída sob a fundação dos Estados.
  - Importância dos Estados e problemas da constituição européia para as minorias – os Estados não desapareceram com a integração e ainda são importantes guardiões entre as nacionalidades e a Europa. Alguns se adaptaram ao novo pluralismo mais do que outros e a constituição européia poderia prover maiores incentivos. Por outro lado, se a Europa ampliar e aprofundar o processo de integração enquanto fortalece seu caráter intergovernamental, então as oportunidades para atores subestatais poderiam ser reduzidas mesmo em situações nas quais os governos estão dispostos. Poucas pessoas crêem que a Europa proverá uma solução definitiva para a questão nacionalista e sempre haverá pressão para independência plena para nações sem Estados. Há alguns sinais de alguns movimentos nacionalistas que estão ficando desiludidos com os limites da estratégia da Europa das regiões e estão buscando a independência como alternativa. Essa questão será determinada pela evolução do sistema institucional europeu bem como por desenvolvimentos dentro das nações sem Estado. Uma evolução gradual tem permitido à Europa e aos nacionalistas se adaptarem aos poucos, explorando novas formas de ordem

política. Uma forma aberta de constitucionalismo permitiria a continuidade desse processo, fazendo ajustes onde for necessário. Um esforço para fechar esse processo ou fixar o *status*, as categorias e as competências da Europa, dos Estados membros e das nacionalidades das regiões, corre o risco de recriar o tipo de inadequação que tem causado tais problemas no passado.