

As Autonomias Históricas Espanholas e o Processo de Integração Europeia

As identidades nacionais em Espanha face à Europa

Maria Regina Marchueta

Doutora em Ciências Sociais, área das Relações Internacionais pelo ISCSP/UTL

1. A PROBLEMÁTICA NACIONALISTA EM ESPANHA

A problemática nacionalista e a dimensão política da integração europeia encontram, em Espanha, o seu mais fiel paradigma na reflexão e conhecida expressão de Ortega y Gasset, que refere “*Espanha é o problema; a Europa a solução*”.¹

Sem definir, concretamente, o que, para si e outros pensadores do seu tempo com quem partilhava os seus ideais de progresso nacional, representava a Europa de novecentos, Ortega considerava que a Europa (leia-se a Europa a norte dos Pirinéus) significava ilustração, ciência e formação; significava, em suma, modernização. Ainda na sua perspectiva, a cultura ocidental, pela sua histórica formação e evolução, assinalava um horizonte supranacional, pelo que, e reportando-se aos sucessivos conflitos nacionalistas europeus, Ortega encontrava no modelo de uma confederação o desejado ponto de equilíbrio entre os diferentes “Estados” e “Nações”. Perante tais crises, as nações europeias, no entendimento de Ortega y Gasset, só poderiam salvar-se, se conseguissem superar-se, a si próprias, como nações.²

Estas considerações de Ortega y Gasset – um dos grandes nomes da mítica Geração de 98, em Espanha –, profundamente inspiradas na persistência dramática da questão nacionalista, estrutural, de Espanha, são bem reveladoras da sua consciência crítica sobre a conjuntura política espanhola da época mas, também, da sua preocupação na procura de uma solução para a viabilidade futura de Espanha, então, percebida como condenada no cenário político-territorial espanhol estrito.

Incapaz de edificar e consolidar uma só nação integradora dos diferentes povos de Espanha, o domínio continental de Castela, por vicissitudes político-económicas várias, foi confrontado, desde sempre, com bolsas de resistência das comunidades periféricas marítimas do norte, em particular, das *protonações* catalã, basca e galega.³ Apoiados em tradições histó-

1 *Literatura Española e Hispanoamericana*, obra conj., Ed. Teide, Barcelona, 1993, págs. 94 a 106.

2 *El Proceso de Unidad Europea y el Resurgir de los Nacionalismos*, Obra conj., Euroiceo, Madrid, 1993, págs. 87 a 163.

3 A consciência nacional, quando capaz de se converter numa força de massas, de contornos místicos, exclusivistas e de poder, pode situar-se cronologicamente antes da criação do Estado-nação. Nesta acepção, o nacionalismo precedeu a edificação de nações, do mesmo modo que o *nacionalismo da nobreza*, enquanto centro político supremo do governo de um território e de um povo e consciência mítica de um devir histórico comum, poderá ser caracterizado como *protonacional*. E. J. Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, 2ª ed., Trad. Jordi Betran, Ed. Crítica, Barcelona, 1992, pág. 18.

ricas particulares, em línguas próprias, culturas específicas e em condições geográficas singulares, tanto bascos, como catalães ou, mesmo, os galegos, jamais se integraram verdadeiramente no Estado-nação espanhol, não obstante os longos períodos históricos de acatamento e de colaboração com o poder central do Estado, mantendo, embora, através dos séculos, quer as suas genuínas instituições de governo, quer a sua própria cultura, língua e organização social.

Depois do desastre imperial ultramarino de final do século, em que Espanha se viu humilhada internacionalmente e confinada territorialmente à escassez do seu mal estruturado mercado e às pouco promissoras fronteiras peninsulares – com a única excepção dos seus escassos territórios coloniais africanos –, mostra-se mais relevante, por paradoxal, o papel politicamente subalterno das duas regiões espanholas mais ricas e avançadas – a Catalunha e o País Basco – em contraste com o predomínio político de Castela, considerada pobre, iletrada, conservadora e atávica.⁴ Principal suporte simbólico do centralismo hispânico e funcionando como uma espécie de armadura ideológica do seu deficitário conceito de nação, a Espanha imperial de novecentos assistirá, após a sua derrocada, à rebelião das emergentes “nações” basca e catalã, conscientes da sua alegada superioridade e da respectiva identidade étnica, histórica e cultural, pouco conformes com um estatuto de dependência e subordinação. Frente à decadência de Castela, esta identificada com uma Espanha marginalizada pela Europa, tornavam-se mais evidentes os “factores diferenciais” de bascos e catalães, em particular, nos contornos precisos do seu desenvolvimento económico, geradores de uma burguesia forte e dominante que, com a adesão de amplos sectores da população, iria converter o discurso nacionalista numa dinâmica social, cultural e política contra o poder central do Estado.⁵

4 A libertação de Cuba, a revolta das Filipinas e a intervenção vitoriosa dos EUA, reveladoras da extrema debilidade da Espanha, suscitaram, internamente, nesse final da época imperial espanhola, a oposição de intelectuais e burgueses, assim como das regiões mais avançadas – a Catalunha e o País Basco –, que consideravam encarnar a riqueza e o trabalho nacional, não encontrando na escassez das colónias de África o mercado necessário à expansão da sua força produtiva. Foi o tempo em que Prat de la Riba e Cambó da Catalunha reclamavam a direcção da economia e das políticas do Estado, exaltando a nacionalidade catalã e o chamado “imperialismo dos produtores”. No País Basco, o ressentimento de uma sociedade tradicional contra as consequências político-sociais da industrialização e os desviacionismos republicanos e laicos de Madrid, provocaria idêntico fenómeno centrífugo, confessional e etnicamente teorizado por Sabino Arana e politicamente corporizado pelo “*carlismo*”. Pierre Vilar, *Historia de España*, 33ª ed., Grupo Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1994, págs. 103 e 104.

5 J. G. Beramendi y Ramón Maiz, *Los Nacionalismos en la España de la II República*, Siglo Veintiuno de España Editores, SA, Madrid, 1991, pág. 97.

Em contraste com o crescimento experimentado na Europa de além Pirinéus, convertida em centro de gravidade da política internacional, a evolução da Espanha ver-se-á condicionada, a partir de então, pelo anti-espanholismo visceral do nacionalismo separatista basco e pelo nacionalismo regeneracionista catalão, como respostas à falta de uma sua intervenção activa nas políticas do Estado, respectivamente, conservadora e modernizadora. A curta experiência do “*Estado Integral*”, instaurado pela II República, ao reconhecer o carácter pluricultural e multinacional do Estado, concedendo a catalães, bascos e galegos um estatuto político próprio de comunidades nacionais diferenciadas, dar-lhes-ia a oportunidade e o ensejo de se afirmarem como verdadeiras nações.⁶

Se o conhecido e dramático desfecho da Guerra Civil, com a esmagadora vitória do franquismo, provocou a repressão e o silenciamento, em especial, das comunidades nacionalistas basca e catalã, impedindo o normal funcionamento dos respectivos mecanismos nacionais simbólicos, habituais reprodutores dos sentimentos de identidade nacional, a expansão industrial e económica destes territórios periféricos avançaria a par e passo do nacionalismo, assumido, então, como essência do quotidiano dessas colectividades e factor da sua modernidade e perenidade histórica, enquanto nações. Identificada com a ditadura, a identidade nacional de Espanha, construída, sobretudo, sobre o orgulho de uma gesta de míticos heróis, a necessidade de defesa da pátria utópica e um projecto autoritário assente na pretensa *unidade dos homens e das terras de Espanha*, bem sintetizados na conhecida expressão oficial de uma Espanha “*una, grande y libre*”, iria confrontar-se, nos territórios periféricos basco, catalão e galego, com uma reacção eminentemente “*nacional*”, congregadora dos mais diversos extractos sociais que, cedo, haveriam de passar a vincular os respectivos sentimentos nacionalistas à necessidade de defesa da democracia.

6 A Constituição da República de 1931, ao promover uma descentralização político-administrativa do território, estabelecia o direito das comunidades catalã, basca e galega de acederem a um estatuto político próprio dentro de Espanha. Tratava-se, assim, do reconhecimento formal do carácter pluricultural e multinacional do Estado, que esteve na origem da filosofia em que, actualmente, se fundamentam as chamadas Comunidades Autónomas *históricas*. Nessa época da República, os Estatutos da Catalunha, do País Basco e da Galiza seriam aprovados, respectivamente, em 1932, 1933 e 1936.

Com a transição democrática e a Constituição de 1978, que deu origem ao *Estado das Autonomias*,⁷ surgem, em Espanha, para além dos demais poderes políticos autonómicos, dois particulares sub-sistemas políticos, institucionalmente representados, na Catalunha, pela Generalitat, e no País Basco, pelo Governo de Vitória. A configuração político-territorial do *Estado das Autonomias*, com as suas dezassete Comunidades Autónomas, não seria tanto uma solução radical e definitiva da “*questão nacional*” da Espanha mas, sobretudo, uma espécie de terapêutica, assente num processo experimental e evolutivo, cujos resultados estarão, certamente, dependentes da capacidade de recriação e do grau de adesão a um superior projecto comum, que supere quaisquer tentativas de patrimonialização política da ideia de Espanha, insistentemente ensaiada, tanto pelo PSOE, como pelo PP⁸, e que seja capaz de aglutinar as vontades dos diferentes povos de Espanha.⁹

Com a CiU (Convergência i Unió) e com o PNV (Partido Nacionalista Vasco) – ambos alcandorados, no hemiciclo parlamentar espanhol, a uma função instrumental de *fiel da balança* – a Catalunha e o País Basco iriam conseguir um papel de crescente intervenção na cena política interna espanhola, nomeadamente, em matérias de política económica, social,

7 O *Estado das Autonomias* é composto por dezassete Comunidades Autónomas, dotadas de um Governo e Parlamento próprios. No entanto, esta autonomia não se encontra repartida de maneira uniforme, sendo antes uma autonomia de “*geometria variável*”, atribuída em função das respectivas características histórico-culturais e da vontade política própria então manifestada pelas diferentes regiões. A Catalunha, o País Basco e a Galiza, consideradas Comunidades *históricas*, foram dotadas de um estatuto cujo poder político é superior ao das demais Comunidades. Para além destas, cujo acesso à autonomia foi designado de “*via rápida*”, há ainda entre as Comunidades de “*via lenta*” ou de “*regime comum*” as comumente designadas de “*assimiladas*” às *históricas*, pela similitude do respectivo poder político. São estas, as Comunidades das Canárias e Valenciana. A Andaluzia é, em todo este conjunto, um caso singular, explicado por uma conjuntura política particular favorável. Não se tratando de uma Comunidade *histórica*, o seu acesso à autonomia foi igualmente enquadrado na “*via rápida*”. Os casos das cidades africanas de Ceuta e Melilla reportam-se a um estatuto de autonomia específico, de muito menor nível político que os do continente.

Instrumento de integração e não de desagregação, a Constituição de 1978, se bem que reconheça explicitamente a personalidade histórica de determinadas Comunidades, não concede quaisquer prerrogativas jurídicas à expressão simbólica das *nacionalidades*, à excepção da respectiva via de acesso à autonomia. Serão, no entanto, a prática política subsequente e a intervenção dos partidos nacionalistas nas políticas do Estado que determinarão um reconhecimento *de facto* dos reivindicados *factores diferenciais*.

8 José Maria Setién Albergo, *Estados Soberanos y Nacionalidades en la Nueva Europa*, in *España en la Nueva Europa*. Ciclo de Conferencias Club Siglo XXI, 1990-1991, Union Editorial, Madrid, 1993, pág. 153.

9 Sergio Vilar, *La Década Sorprendente, 1976/1986*, Ed. Planeta, Barcelona, 1994, pág. 109.

El Proceso de Unidad Europea y el Resurgir de los Nacionalismos, idem, ibidem.

autonómica, externa e europeia, à medida em que se assistia à perda da influência territorial dos grandes partidos de âmbito nacional, impedidos de assegurar uma maioria absoluta de governo.

Na falta de consenso interno sobre a definitiva organização política do Estado e sobre o grau de legitimidade da aplicação a Espanha do tradicional conceito de Estado-nação, esse mesmo projecto parece ser perspectivado, na actualidade, em termos de construção de uma Europa, cujo centro político supranacional poderá vir a desvalorizar e atenuar a problemática nacionalista em Espanha, na medida em que essa mesma realidade supranacional possa responder à dupla expectativa de favorecer a consolidação das diferentes nações, através do debilitamento do tradicional poder dos Estados, e de contribuir para a consolidação da dinâmica uniformizadora dos Estados, a partir de formas de relacionamento supraestatais, que os próprios Estados protagonizam, arrastando nas suas decisões as nacionalidades que os integram. É convicção dos nacionalismos periféricos, em Espanha, que não serão, certamente, os Estados os defensores das diferentes identidades nacionais ou das diversas nacionalidades interiores, dado que é com aquelas que estes se encontram, frequentemente, confrontados.¹⁰

Após o conhecido fracasso das duas propostas políticas para a vertebração da Espanha – o federalismo e o regeneracionismo tradicionalista – é o europeísmo que, presentemente, parece congregar as diferentes vontades políticas do centro e da periferia do Estado espanhol.

Com uma percepção identitária, que ainda antes de ser nacional, foi sobretudo imperial, Espanha procura aderir, com escassas reservas, a noções como a dos grandes espaços e mobilidade das fronteiras. Face à precaridade dos elos políticos do ambicionado projecto da comunidade de língua espanhola – a *hispanidad* –, a que Espanha se tem devotado, com particulares esforço e empenhamento, junto do seu antigo império colonial hispano-americano, a Europa irá surgir, então, como alternativa a esse outro horizonte de grandeza e de protagonismo, na esfera mundial, representando, ao mesmo tempo, um lenitivo para a sua nostalgia imperial e um instrumento político-económico de preservação da autoridade do Estado sobre o seu território.

Para as forças políticas espanholas, a UE parece deixar entrever, na sua evolução previsível e esperada, esse “*federalismo da abundância*”, de que

10 José Maria Setién Albero, idem, pág. 156.

falava Gellner¹¹, fundado sobre uma *sociedade de consumidores* e inspirado pela tolerância, o respeito pelas regras de convivência, a indiferença, o individualismo e a desvalorização de determinados patrimónios afectivos, essencialmente, ligados aos grupos primários e a territórios particulares.

2. IDENTIDADE EUROPEIA VERSUS IDENTIDADE NACIONAL

Mais um centro mítico, a que se aspira, do que uma entidade geográfica, histórica, cultural, económica e política definida, a Europa surgirá, perante Espanha, como uma espécie de compromisso entre a comunidade particular, o grupo primário, e a sociedade mundial impessoal e incontrolável.¹² Não obstante os aliciantes do projecto europeu comum, o desafio que ele representa para a Espanha parece situar-se em duas diferentes concepções sobre a Europa do futuro, em que uma sustenta a preservação da titularidade política soberana do Estado e outra requer uma nova definição, quer dos sujeitos políticos, económicos e culturais, quer da articulação das suas relações num espaço transnacional, cujas fronteiras transcendem aquelas que, tradicionalmente, definiam os limites da soberania e da cidadania.

Assim, também, o processo de integração e construção europeias padece, em Espanha, de um contencioso entre a perspectiva estadualista, assente numa *Europa dos Estados*, de que o poder político central é adepto e defensor, e o projecto de uma *Europa das Regiões* ou dos *Povos*, segundo os modelos federal ou confederal, que propugnam os nacionalismos periféricos, enquanto nova realidade política, que deveria ser, não a simples soma dos Estados que a compõem, mas um espaço único integrado em que possam coabitar os diferentes grupos nacionais. Da mesma forma, estes não se compadecem, também, com postulados políticos que pretendam reproduzir, a nível europeu, o arquétipo do Estado-nação tradicional, o que poderia equivaler a um tipo de articulação, alegadamente, *tradicionalista e fundamentalista*, de uma presumível unidade político-económica com uma pretensa unidade *nacional e territorial*, ou seja, a criação de um *Estado nacional europeu*, homogeneizado, a partir da instrumentalização

11 Pierre Hassner, "Ni sang ni sol? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité", in *L'International sans Territoire*, dir. Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, L'Harmattan, Paris, 1996, pág. 128.

12 Idem, pág. 115

dos fluxos transnacionais e dos recursos, das práticas diplomáticas e tecnocráticas, e do apelo às tecnologias da informação e aos organismos políticos supraestatais.¹³ No entender daqueles, uma nova cultura, criada e legitimada pela imposição de mecanismos legais comunitários, ao serviço de interesses, exclusivamente, político-económicos e em detrimento de noções, como a identidade e os chamados *lugares de afecto*, que dão conteúdo funcional e simbólico às nações, correria o risco de desumanizar a Europa, retirando-lhe a carga dos ideais personalistas, que constitui a matriz cultural de um qualquer colectivo social e que é inerente à tradição cultural europeia.¹⁴

Da mesma forma, e porque na Europa, em particular, nada é estático, também a natureza de determinadas formas políticas tradicionais, como a soberania dos Estados, antes considerada imutável, na actual conjuntura, deverá ser relativizada, com base numa perspectiva funcional e evolutiva. Tratando-se de uma consequência inequívoca das actuais relações supranacionais e da interdependência mundial, ou da mundialização, esta relativização do conceito da soberania exclusiva dos Estados é perspectivada, pelos nacionalismos periféricos, como um imperativo, donde deverá emergir o reconhecimento jurídico dos povos, como verdadeiros sujeitos no plano das relações internacionais e nos mais diversos campos da criatividade humana, substituindo, assim, o tradicional conceito dos Estados como fontes de direito internacional.

Mais lato, abrangente e, de certa maneira, também, mais fluído, o novo contrato social europeu é entendido, quer pelo Governo central do Estado espanhol, quer pelas forças políticas nacionalistas, maioritárias, como um instrumento de superação dos pontos de ruptura, que o modelo contratual do *Estado das Autonomias* não terá sido capaz de colmatar, se bem que, no caso dos nacionalismos periféricos, essa superação tenha um enfoque particular na controversa aplicação a Espanha do conceito de Estado-nação, questão esta naturalmente afastada da perspectiva estadual.

Sendo a Europa, como escrevia Raymon Aron,¹⁵ “*um lugar, uma ideia e não uma unidade*”, para os nacionalistas bascos e catalães ela corresponde, também, ao seu preciso espaço geográfico natural, a uma fidelidade histórica e civilizacional determinada, à atracção pelos grandes espaços,

13 Idem, *ibidem*

14 Idem, *Ibidem*.

15 Raymond Aron, *Une Histoire du XXe siècle*, Plon, Paris, 1996, pág. 63.

e aos ideais de democracia, equilíbrio, paz, progresso e modernidade, capaz de facilitar a coexistência de íntimos rivais, mas não a construção de uma unidade, de tipo imperial, que ponha em causa as várias singularidades culturais, religiosas, étnicas e linguísticas. Só uma nova ordem supranacional ou uma mesma jurisdição, à escala europeia, poderia permitir, então, o respeito pela diferença, mediante igual tratamento dos distintos grupos nacionais, que se julgam oprimidos e marginalizados ou que temem poder vir a sê-lo.

Semelhante concepção sobre a UE, simultaneamente defensiva da unidade e da diversidade, é adoptada, paradoxalmente, tanto pelo Governo do Estado espanhol, como pelos dirigentes políticos nacionalistas, funcionando assim como uma área de consenso quanto aos elementos fundamentais da preservação da paz e do desenvolvimento económico.

A antiga política de blocos e a crescente dependência económica da Espanha face ao exterior e, em particular, à Europa (comércio externo, capital produtivo e capacidade industrial), tinham já traçado o eixo de orientação das decisões políticas da Espanha com respeito à sua oportuna adesão. Nem o *iberismo*, nem o *atlantismo* e, menos ainda, o *neutralismo*, poderiam constituir um cenário alternativo de desenvolvimento viável, pelo que a opção europeia iria significar uma componente estratégica comum às forças políticas espanholas e dos territórios periféricos. Esta opção não se modificou, antes se terá reforçado, mesmo após o fim da política de blocos e a emergência dos blocos regionais numa nova ordem internacional, que começa a desenhar-se.

As incertezas geradas pela originalidade da moderna conjuntura internacional – a unidade *versus* diversidade e homogeneidade *versus* heterogeneidade, que caracterizam o mundo político-económico actual, e a nova extensão transnacional das velhas molduras políticas de povos e nações, constituindo como que uma nova fronteira consensualmente definida em torno de um grande espaço, plurinacional e pluricultural – paralelas à crescente importância de sentimentos particulares e de singularidades nacionalistas, como resposta às exigências da interdependência e da globalização, por um lado, e reflexo das pulsões valorativas do grupo étnico-cultural, por outro, encontram na UE um sistema organizacional, porventura, mais adequado. Em termos doutrinários, esta situação poder-se-ia caracterizar pelo binómio oposição/complementaridade da doutrina universalista (igualdade, democracia e bem-estar), *versus* ideologia política nacionalista.

Objecto de um relacionamento mútuo cada vez mais estreito e intenso, a diversidade faz-se acompanhar, assim, da adesão a uma idêntica concepção de uma determinada organização política.

Aparentemente linear, esta adesão da Espanha ao modelo de organização da sociedade pós-industrial europeia, suscita, mesmo assim, diferentes percepções, consoante se trate dos poderes central ou periféricos. Enquanto o Governo de Madrid, qualquer que seja a sua caracterização ideológica, parece optar por uma solução politicamente menos ambiciosa da construção da Europa, segundo um processo que se designaria de “*gradualismo funcional*”,¹⁶ os nacionalismos basco e catalão sustentam, pelo contrário, a defesa de um novo centro de poder europeu, de tipo federal ou confederal. Com sede em Bruxelas, este novo centro de poder seria, para estes, o garante da diversidade, do desenvolvimento, da estabilidade e da coexistência pacífica entre as várias nações, eliminadas que fossem as clássicas fronteiras dos Estados.

As resistências castelhanas a um modelo de integração política europeia superior àquele que, actualmente, se conhece pela *Europa dos Estados*, que pusesse em causa o sistema de valores e lealdades ao Estado espanhol e a sua soberania territorial, têm encontrado um aliado suporte nas reticências nacionais da maior parte dos seus parceiros europeus e na armadura, predominantemente, económica e tecnocrática de Bruxelas, se bem que, a nível interno da Espanha, as expectativas das forças políticas nacionalistas, com respeito à construção futura de uma Europa política, assentes sobre os fundamentos de uma grande “*nação de nações*”, tenham determinado um clima de permanente contencioso que afecta, não só o equilíbrio do *Estado das Autonomias* e a convivência interterritorial, como o próprio processo de decisão da política europeia do Estado.

A multiplicidade e fluidez das várias dimensões político-sociais da UE têm acarretado uma relativização do Estado territorial nacional. Paralelamente, as regiões sub e transnacionais parecem representar, cada vez mais, uma ameaça à soberania e autoridade do Estado, na medida em que podem significar um novo modelo de prosperidade, de influência política e, até, de crescente hegemonia.

Nestes termos, e não obstante a paradoxal convergência política entre o centro e a periferia na defesa da opção político-estratégica europeia e a assunção, até, de um *européismo militante*, por parte dos seus principais

16 Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, Liv. Almedina, Coimbra, 1996, pág. 412.

responsáveis, existe um profundo divórcio entre os governos central e nacionalistas com respeito aos respectivos desígnios e objectivos políticos finais. Perante os riscos de uma eventual fragmentação do Estado, Madrid encontra na União Europeia – perspectivada como um novo centro comum supranacional de valores e como uma realidade plurinacional e pluricultural mais vasta, em cujo quadro institucional ainda predomina a vontade política soberana dos Estados – a solução mais avisada, quer para manter a vertebração da Espanha, quer para fazer com que prevaileça a sua tradicional hegemonia política sobre todo o território, em troca da concessão, aos territórios periféricos, de uma ampla autonomia político-institucional, cultural e administrativa e da garantia de acesso, dos mesmos, a um vasto mercado interno e internacional. Por seu turno, os nacionalismos periféricos encaram a integração europeia da Espanha e o processo de construção da Europa como a resposta, porventura, mais eficaz, menos traumática e pacífica, aos seus desígnios de afirmação da respectiva identidade nacional e de subtracção política dos próprios territórios ao poder central do Estado. Os nacionalismos periféricos apostam na evolução da UE, na dupla vertente *supranacionalidade/ subsidiaridade*, de acordo com um processo que conduzirá o Estado a uma situação de vazio político e competencial, apenas superado pela potenciação das entidades infraestatais, dotadas de legitimidade política. Acresce ainda que, a construção de um modelo de unidade europeia de tipo federal ou confederal lhes permitiria participar, de pleno direito, na constituição de plataformas inter-regionais de interesse, bem como promover a reunião de comunidades e povos afins, hoje ainda retalhados pelas velhas fronteiras políticas “artificiais” dos Estados. A consecução destes desígnios garantiria que, no futuro, estas plataformas funcionassem como autênticos grupos de pressão, destinados a contrariar os ditames políticos próprios dos Estados e a influenciar o jogo internacional de forças nas relações entre os diferentes blocos regionais. Sob semelhante perspectiva, a força, tanto real, como simbólica, destas *macro-regiões* europeias residiria no natural desenvolvimento dos laços de afecto, na consolidação dos valores culturais comuns às regiões e povos envolvidos, na potenciação da sua capacidade de negociação com outras associações inter-regionais ou internacionais, na sua efectiva internacionalização e na faculdade de se oporem às tendências centralizadoras estatais e, mesmo, europeias, conferindo-lhes, em simultâneo, um maior poder de influência em todo o processo político de decisão. Ilustrativas são, neste aspecto, as

palavras pronunciadas por Jordi Pujol, Presidente da Generalitat da Catalunya, ao referir que, na futura “Europa sem fronteiras, de moeda única e defesa comum...” as Comunidades *históricas* poderiam, enfim, encontrar-se no pleno gozo da sua identidade nacional e serem administradas “pelo único poder político operativo”, ou seja, o governo respectivo.¹⁷

Mas, se subsistem naturais antagonismos entre o centro e a periferia relativamente ao futuro modelo da União Europeia, também as perspectivas políticas das forças nacionalistas não estarão isentas de contradições e divergências. Tais diferenças entroncam no distinto carácter dos nacionalismos basco, catalão e galego, e nas suas próprias contradições internas. A natureza étnica, cultural, territorial e secessionista do nacionalismo basco confere-lhe um radicalismo que, sem mesmo necessitarmos de recorrer à invocação do fenómeno ETA, não encontramos, em geral, nem nas posições oficiais da Catalunya, não obstante as diferentes correntes do nacionalismo catalão quanto ao respectivo projecto nacional, nem no actual programa político dos nacionalistas galegos (BNG).

Entre o nacionalismo catalão radical da ERC (Esquerda Republicana de Catalunya) e o *catalanismo* da CiU e, até mesmo, dentro da própria coligação catalã, entre o *pujolismo* da CDC (Convergência Democrática de Catalunya) e o *catalanismo* democrata-cristão de Josep Durán Lleida da UDC (Unió Democrática de Catalunya), este muito mais próximo de posições personalistas e de um federalismo europeu defendidos pelo PNV, são assinaláveis essas diferenças.

Em obediência ao seu habitual pragmatismo político e a uma mal disfarçada ambição de poder, que não se esgota nos estreitos limites territoriais da Catalunya, Pujol advoga por um modelo confederal para a Europa do futuro, onde a necessária preservação dos Estados – considerados o “esqueleto” da Europa e sede da planificação das *macropolíticas* – seria paralela à potenciação e ao reconhecimento institucional das regiões – entendidas como sede das *micropolíticas* e como a “carne e os nervos que dão vida e energia ao corpo da Europa”. Ao fazer assentar o processo de decisão política na existência de três pilares – Comunidade ou União/Estados/Regiões – Pujol pretende que seja atingido um sistema de poder político paritário, por forma a garantir, para a Catalunya, um

17 Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, Temes d'Actualitat, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994, pág. 93.

estatuto de igualdade com respeito a Espanha e um papel político institucional, na Europa, das *nações sem Estado*.¹⁸

No quadro institucional europeu, Pujol defende ainda o reforço do papel do Parlamento Europeu, em detrimento do Conselho e da Comissão, por forma a superar o alegado duplo déficit democrático e a impedir uma tentativa de recuperação, por parte dos Estados, de competências já delegadas. Neste âmbito, o Presidente da Catalunha defende, ainda, a criação de um Conselho ou de um Senado europeus, verdadeiramente representativo das regiões.¹⁹ Segundo esta perspectiva, a criação e o desenho, dado em Maastricht, ao Comité das Regiões está longe de satisfazer os desígnios dos nacionalismos periféricos, na medida em que as suas funções, de mero carácter consultivo, não vinculativo, e a sua composição, juntando num mesmo quadro institucional interesses tão divergentes quanto são os das regiões e os dos municípios, encarados estes como instrumentos de debilitamento do corpo político das regiões a favor dos Estados, não correspondem ao reivindicado reconhecimento formal e institucional, que consideram devido ao pilar regional europeu.²⁰ Sem atender às dimensões política, económica, cultural e geográfica dos espaços territoriais em que se definem as nacionalidades, a incorporação dos municípios no Comité das Regiões veio introduzir mais um elemento de disparidade e divergência, susceptível de enfraquecer ainda mais o perfil político, funcional e institucional do papel das regiões na Europa, já suficientemente debilitado pelas desigualdades inerentes às próprias regiões europeias.²¹

Xavier Arzallus, Presidente do PNV, defende, por seu turno, um modelo federal para a Europa do futuro, como garante da preservação das singularidades nacionais e da partilha igualitária do poder soberano dos povos. Mais radical, o nacionalismo basco, ao recusar aceitar, para o País Basco, o papel de uma *“autonomia dentro de outra autonomia”*, assume-se como partidário de um processo de substituição dos Estados-nação tradicionais pelas *“regio-nações”*, ou *nações sem Estado* – o que poderia significar a instauração futura de uma *“nação de nações”* –, de proporções territoriais

18 Jordi Pujol, *idem*, *ibidem*.

19 Este duplo déficit democrático tem a ver com a existência, em Espanha, de dois poderes legislativos diferenciados: as Cortes Gerais do Estado e os Parlamentos autonómicos.

20 O Comité das Regiões nasceu das conclusões do Conselho Europeu de Roma, de Dezembro de 1991, tendo sido institucionalizado pelo Tratado de Maastricht, em 1992.

21 Jordi Pujol, *Subsidiarietas*, Temes d'Actualitat, Generalitat de Catalunya, 1995.

mais reduzidas que os actuais Estados, e com uma capacidade de actuação política, porventura, mais limitada, em detrimento de um corpo político-territorial de maiores dimensões e alegadamente aleatório, e mais diluído quanto aos seus atributos de identificação nacional.²² A reunião de todo o povo basco, territorialmente dividido entre os Estados francês e espanhol (e mesmo dentro deste último, em virtude da cisão de Navarra), seria aliada, assim, à obtenção de um estatuto idêntico ao da Espanha, prefigurada esta, apenas, em termos de uma vasta Castela abrangente e hegemónica sobre as demais autonomias espanholas, não históricas. Para o nacionalismo basco, esta utópica dependência, não da Espanha, mas com relação à Europa, representaria o modelo possível da ambicionada independência de Euskadi, ou seja, a alternativa mais viável para o exercício da sua autodeterminação, num cenário internacional de crescente interdependência e de progressiva globalização.²³

Este *européismo militante* de que também comungam os nacionalistas bascos prende-se, igualmente, com o facto de os seus agentes políticos considerarem que o problema basco não diz apenas respeito ao domínio espanhol. Sendo um problema que afecta também a França, ele é, para os nacionalistas bascos, um desafio para a Europa, relativamente ao qual é necessário dar uma solução territorial, ou seja, a incorporação das províncias basco-francesas numa futura Euskadi, que incluía, necessariamente, Navarra. Esta estratégia de internacionalização da problemática basca tem encontrado, na Europa, um dos cenários políticos privilegiados, atendendo, nomeadamente, ao exemplo de outras questões nacionalistas, umas ainda em aberto – como é o caso da Irlanda do Norte, com respeito ao qual os nacionalistas bascos têm insistido na sua similitude – e outras já legitimadas, após a desagregação da URSS, e em processo de integração no espaço comum europeu.

Institucionalmente, o modelo federal defendido pelos nacionalistas bascos deveria ser dotado de um parlamento bicameral, de um governo dele, directamente, emanado, de um presidente supranacional e, obviamente, de um exército europeu. A este respeito, afirmava há tempo o eurodeputado basco Jon Imaz: “Discordo de uma Europa confederal em que os Estados e as nações tenham a força e não o conjunto europeu. Não quero um exército espanhol,

22 Celso Almuíña Fernández, “Nacionalismo e Identidad Europea”, in Vidente Palacio Atard, *Europa Hoy*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1993, pág. 108.

23 Xavier Arzallus, Presidente do PNV, diário *El Mundo*, 15.2.93.

necessitamos de uma defesa europeia".²⁴ Para os nacionalistas bascos, este tipo de estrutura institucional seria a mais consentânea com uma Europa política, capaz de recolher a pluralidade nacional, social e cultural dos povos que a integram, ao mesmo tempo que proporcionaria a sua plena participação, quer nas respostas aos grandes desafios cultural, social, político e económico da humanidade e da vida internacional, quer na luta contra a tendencial hegemonia de alguns Estados continentais do Norte, a desvertebração social, o desvirtuamento da política e a prevalência dos interesses económicos sobre os interesses sócio-culturais.²⁵

Neste aspecto, mais próxima do nacionalismo basco do que do catalanismo *pujolista*, a UDC, parceira da CDC na coligação de governo da Catalunha (CiU), defende também uma Europa federal, "*que respeite a diversidade dos povos e culturas que a integram... uma Europa cujo objectivo não seja coligar Estados mas, sim, unir os povos. É através desta união que a Catalunha pode ver reconhecida a sua identidade nacional no âmbito europeu*".²⁶

A devolução do poder político-económico às entidades naturais, num quadro institucional supranacional, que garanta o equilíbrio, a paz e um vasto e diversificado mercado, representaria, não só a consecução da ambicionada autodeterminação dos povos, como ainda o seu pleno desenvolvimento num cenário mundial de crescente competitividade entre os blocos regionais da nova ordem internacional em gestação.

Sem que, verdadeiramente, se condicionem entre si, a vinculação entre os projectos políticos nacionais catalão e basco e o processo da construção europeia parece ser entendida como uma espécie de "*rectificação histórica*" e um reencontro com a matriz cultural europeia, assente na liberdade, progresso, pluralismo, democracia e modernidade, durante séculos abandonada pela determinação de Castela numa política de "*confronto e convivência com os árabes, na projecção americana (...), na luta pela hegemonia europeia (...)* e no conseqüente *ensimesmamento* (e isolamento) após a derrota militar e política", o que, alegadamente, conferiu a Espanha "*um carácter atípico*" na sua forma de ser e de se tornar europeia.²⁷ É esta vocação europeia da Espanha – que Pujol classifica de "*nostalgia europeia*" – e o confronto com o seu persistente isolamento internacional, que irão deter-

24 Jon Imaz, Eurodeputado do PNV, diário *El Mundo*, 7.4.94.

25 Jon Imaz, idem, ibidem.

26 Concepció Ferrer, Eurodeputada da CiU (UDC), *Diario 16*, 31.5.94.

27 Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, págs. 15 a 34.

minar, nas duas mais avançadas regiões periféricas do Norte peninsular pirenaico, um sentimento de crescente antagonismo e de animadversão com o poder central do Estado, tido como retrógrado, ineficiente, imobilista e bloqueador das energias criativas das singulares nacionalidades basca e catalã.²⁸

Por outro lado, a interdependência económica, ao produzir maiores desigualdades, fracturas e novas marginalizações, susceptíveis de provocar determinadas recomposições territoriais, tem, assim mesmo, despertado o repúdio das regiões mais ricas e com maior capacidade económica em arcarem com o ónus que representam, dentro do mesmo Estado, outras regiões economicamente menos viáveis, ónus esse sugerido por séculos de coabitação forçada.

O atraso económico da Galiza e a sua estrutura político-social colocá-la-ão num plano reivindicativo diferente e de menor intensidade, não obstante o reconhecimento, mesmo por parte dos nacionalismos basco e catalão, da sua vontade política própria e das suas características de nação cultural diferente da Espanha.

Essencialmente afectado por um sentimento de insularidade arquipelágica, também o nacionalismo canário procura, na Europa, uma solução à dupla tensão entre a universalidade e a sua própria valorização, valorização esta que assume aí um carácter eminentemente económico. Invocando a sua natureza étnica e, sobretudo, a sua fisionomia geográfica, o nacionalismo canário tem pretendido valer-se da sua posição geoestratégica para, no quadro constitucional espanhol e no âmbito da União Europeia, lograr o reconhecimento formal do seu estatuto insular e obter, assim, um regime económico especial para as Canárias.

Mas se, dentro da Espanha, a Catalunha representa, pela sua tradição histórica, uma vocação europeia particular, dando assim maior autenticidade ao seu alegado *patriotismo* europeu, nos casos do País Basco e da Galiza será mais a sua vontade política nacional própria que delineará o respectivo europeísmo.

Convirá precisar que este europeísmo, ou melhor, esta particular concepção dos nacionalismos periféricos sobre a Europa arrasta consigo uma visão fundamental, a do reforço da Europa do Sul, não tanto como um *anti-norte*, mas como um contrapeso da força e predomínio da Europa rica do Norte, como uma afirmação necessária da sua vertente sul. Para a

28 Jordi Pujol, *idem*, pág. 35.

Catalunha, esta concepção incorpora, ainda, os matizes próprios do eixo estratégico mediterrânico em oposição à vertente atlântica, considerada mais vaga, diluída e difusa.²⁹

Com semelhante maior propensão histórico-cultural com respeito à margem norte da barreira dos Pirinéus, seria assim, estrategicamente, no *européismo* e não no *iberismo*, ou no *terceiro-mundismo*, este dirigido em especial ao mundo árabe-muçulmano, que os nacionalismos periféricos basco e catalão parecem encontrar-se com as suas próprias raízes, donde a faculdade de melhor situarem a preservação da sua identidade nacional e o desenvolvimento das suas potencialidades, no quadro institucional de um relacionamento supranacional intraeuropeu. Ao reconhecer e aceitar “*a diversidade de culturas, como elemento de unidade*”, no pressuposto de que a diversidade é um elemento essencial da identidade europeia, Maastricht e o espírito de que enfermou tornar-se-iam num factor de convergência das diferentes culturas e das minorias étnicas europeias, tanto no plano utópico da igualdade e justiça social, como no da superação dos antagonismos culturais e políticos.³⁰

Historicamente afastados do centro político de decisão da Espanha, é pois em semelhante contexto que os dirigentes nacionalistas das Comunidades Autónomas históricas encaram poder exercê-lo, num futuro mais ou menos próximo, quer a partir de Bruxelas, quer das suas próprias capitais, numa posição politicamente reforçada, em função da ideal reunião, tanto de todo o povo basco, como dos chamados “*países catalães*”.³¹

3. A PARTICIPAÇÃO AUTONÓMICA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Democracia, personalismo e patriotismo ou, se se quiser, sentimento de pertença a um determinado território, politicamente organizado, constituem valores eminentemente europeus, que se foram sedimentando ao longo dos últimos séculos. Numa outra perspectiva de caracterização, a

29 Idem, *ibidem*, pág. 36; Jordi Pujol, *Cataluña, España*, págs. 258 e 263.

30 Celso Almuíña Fernández, *idem*, págs. 137 a 139.

31 Os vínculos histórico-culturais da Catalunha com a actual Comunidade Valenciana, com parte de Aragão e com as Baleares têm fundamentado a vertente expansionista territorial de todas as correntes do nacionalismo catalão, que identifica todos estes territórios como fazendo parte dos chamados “*países catalães*”.

Europa é já hoje considerada uma potência mundial, pelo menos economicamente, com um modelo social – o *Estado de bem-estar* – que valoriza a pessoa humana, se bem que, política e militarmente, enfrente ainda fortes contradições e condicionamentos internos e externos, que enfraquecem a sua posição internacional e fragilizam o seu processo de unidade. Pensar-se que a construção da Europa política decorrerá, naturalmente, da Europa económica e monetária – obra de um punhado de indivíduos das elites políticas dos Estados-membros –, sem uma intervenção voluntarista de todas as forças vivas da sociedade e dos povos, em regra, mantidos à margem de um processo e de um debate político, muitas das vezes, desprovido de referências, de um quadro simbólico comum e de experiências partilhadas, poderá pecar por dizer apenas respeito a uma pretensão irrealista.

Até ao momento, a realidade europeia tem assentado num processo político em que só os factos fazem história, por via de uma complexidade negocial e de mecanismos tecnocráticos baseados, fundamentalmente, numa intrincada teia e jogos de interesses, mas sem o concurso das grandes ideologias tradicionais e dos povos da Europa, actores centrais estes desse mesmo quadro e da história que, assim, tem vindo a ser construída.

Não obstante estas insuficiências e fragilidades, a Europa, tocada por uma imagem de progresso, de modernidade, de equilíbrio e da paz pelo direito mas, também, de muitas incertezas, não foi abandonada pela sua aura de prestígio, extensível, também, aos velhos Estados que a ela se foram acolhendo e que nela pretendem encontrar uma quota-parte da satisfação dos seus interesses e uma garantia de segurança, aceitando os vários desafios, quer internos, quer mundiais.

Foi neste contexto, e num cenário, também, de evidentes razões de Estado, que a nova Espanha democrática, a Espanha do *Estado das Autonomias*, formalizou a sua adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986, aproximando-se, assim, definitivamente, do modelo de desenvolvimento e de segurança ocidental, num mundo que era, ainda então, regido por um sistema bipolar e pela competição entre as duas únicas superpotências mundiais existentes na época, os EUA e a URSS.

Elaborada em meados da década de 70, por imperativos de sobrevivência do Estado e de reconciliação política interna, a Constituição espanhola de 1978 seria, no entanto, alheia aos mecanismos da adesão e de integração da Espanha da CE, assim como às técnicas do direito comunitário, que

iriam pôr em causa o dogma da supremacia da lei fundamental do país e da soberania do povo espanhol. De facto, a adesão europeia da Espanha implicou a aceitação do acervo comunitário e a aplicação e harmonização das políticas comunitárias em todo o território espanhol. Estas obrigações iriam servir de argumento para, com base na titularidade das competências exclusivas do Estado perante Bruxelas, o Governo central levar à prática um vasto pacote de medidas legislativas de base, invadindo, assim, áreas de competência constitucional e estatutária das Comunidades Autónomas, já delegadas ou transferidas. Se bem que ainda não contemplado nos tratados institucionais das CE, o princípio da subsidiaridade entre os Estados-membros e a Comunidade, assim exercido, permitiu a recuperação de competências por parte do poder central de Espanha, como compensação das competências estaduais já transferidas para Bruxelas.³² Não coincidentes no tempo, as opções autonómica, por um lado, e supranacional europeia da Espanha, por outro, acrescentariam uma tensão política permanente dentro de uma organização político-territorial do Estado, inovadora mas complexa, que pretendia, através da invocação do tradicional conceito de soberania face ao exterior, absorver os poderes políticos descentralizados e recuperá-los, na ordem interna, mediante a relativização dos poderes infraestatais intermédios.

Apesar do tardio reconhecimento do factor regional europeu, feito, mesmo assim, segundo critérios de análise eminentemente sócio-económica das regiões, destinados a combater os desequilíbrios regionais, e do reenvio, para o ordenamento político interno dos Estados, do tratamento de questões que se prendessem com outras características diferenciadoras e singularizadoras das suas próprias regiões, o objectivo de uma política regional europeia, suscitado, pela primeira vez, em 1972, iria abrir novas expectativas quanto ao papel das regiões no processo da construção europeia, em especial, para os nacionalismos periféricos. Não obstante isso, os critérios técnico-economicistas que informavam a política regional europeia, por vezes sem correspondência com a realidade de certas unidades político-administrativas de carácter estatal intermédio, como as existentes em Espanha, acabaria por conferir aos Estados-membros a total responsabilidade política da representação daquelas, ao mesmo tempo que permitia a estes actuarem como um filtro na aplicação das políticas

32 Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, idem; Santiago Muñoz Machado, *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*, Alianza Editorial Universidad, Madrid, 1993, pág. 95.

comunitárias e usarem da sua descricionaridade na selecção do modelo em que as respectivas entidades regionais poderiam, ou não, participar no processo de decisão das políticas europeias e no diálogo com as instituições de Bruxelas.

A Constituição espanhola de 1978 apenas reconhece às Comunidades Autónomas a utilização horizontal dos mecanismos de cooperação, ou seja, uma cooperação solidária entre as diferentes autonomias, omitindo qualquer referência a uma cooperação vertical. Assim, esta ausência de participação das autonomias nas políticas comunitárias, paralela à prática política do Governo central, assente na interpretação restritiva da titularidade do Estado em matéria de relações internacionais (Art. 97^a da Constituição), cedo se tornou uma questão política fundamental nas relações de poder em Espanha, determinando a intervenção do Tribunal Constitucional para suprir a incapacidade ou a falta de vontade política dos poderes públicos, no sentido de encontrarem uma solução de consenso. Esta sistemática judicialização dos conflitos de competência entre os poderes central e autonómicos, sendo, em última instância, um recurso com tendência para reduzir a um mero esquema técnico-jurídico um problema de múltiplos matizes políticos, contribuiria, também, para alimentar o clima de tensão entre o centro e a periferia.

Para além das diversas conferências sectoriais *ad hoc*, entretanto criadas, que funcionam como *fora* de coordenação e consulta entre responsáveis dos governos central e autonómicos, assistiu-se a duas tentativas frustradas de estabelecimento de acordos entre o Governo central e as Comunidades Autónomas, cuja finalidade era regulamentar o direito de participação das autonomias na formulação da política comunitária.³³ A primeira tentativa (1986) visava o reconhecimento do direito das autonomias poderem expressar as suas opiniões, mediante a emissão de pareceres, sem qualquer carácter vinculativo para o Estado. Já antes, havia sido afluída a hipótese de criação de um *observador* e de um *observador-adjunto* das autonomias, na dependência do Representante Permanente da Espanha (REPER), em Bruxelas. Sem estatuto diplomático, estes observadores limitar-se-iam a assistir às reuniões dos comités e grupos de trabalho, sob prévia autorização do Embaixador, sem direito à formulação de quaisquer pontos de vista que pudessem diferir da posição oficial das delega-

33 *El Estado Autonómico*, MAP, 3 vols., Madrid, 1993.

ções espanholas. Inspirada na fórmula de participação dos *Laender* alemães, esta modalidade, substancialmente desvalorizada, quer na forma, quer no conteúdo, seria rejeitada pelos nacionalismos periféricos.³⁴ Em 1988, seria criada a Conferência Sectorial para os Assuntos Comunitários, sem natureza institucional. Sob presidência do Ministro para as Administrações Públicas e a vice-presidência do Secretário de Estado para as Comunidades Europeias, esta Conferência deveria acolher os representantes das dezassete autonomias espanholas. A par da sua falta de periodicidade, das alegadas deficiências funcionais e de um acusado carácter conjuntural, as reservas bascas e catalãs em participarem num fórum de debate multilateral, em igualdade de circunstâncias com as demais autonomias, às quais não reconhecem qualquer perfil de entidade nacional autónoma da Espanha, invalidaram esta nova tentativa de concertação.³⁵ Neste contexto, tanto o País Basco, como a Catalunha, diligenciariam levar a efeito um esquema de relacionamento bilateral com o Governo de Madrid que, traduzindo politicamente e *de facto* o reconhecimento da sua personalidade diferenciada no conjunto do território espanhol, pudesse resultar, na prática, mais adequado ao respectivo nível de competências e mais conforme à sua identidade nacional. Em termos de representatividade política, seria este o único instrumento de diálogo *entre iguais*, considerado válido pelos nacionalismos basco e catalão.

Na sequência deste impasse, em 1989, foram iniciadas conversações entre os governos central e basco com vista à instituição de uma comissão bilateral para os assuntos europeus, cuja formalização Madrid fez depender da prévia assinatura do acordo de institucionalização da Conferência para os Assuntos Europeus, no quadro da qual, aquela comissão deveria funcionar. O facto de o País Basco considerar esta imposição do Governo central, relativa à interrelação e complementaridade dos dois instrumentos de diálogo, como uma forma de pôr em causa os desígnios de preservar a especificidade basca e de privilegiar a sua identidade nacional, determinou a renúncia das autoridades bascas em subscreverem o acordo sobre a institucionalização daquela Conferência, de 29 de Outubro de 1992.³⁶ Sem ser membro da Conferência, o País Basco auto-excluiu-se

34 José Luis Pardo Cuerdo, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Col. Escuela Diplomática, nº 1, Madrid, 1995.

35 Lawrence Burgorgue-Larsen, *L'Espagne et la Communauté Européenne*, Institut d'Études Européennes, 2ª ed., Bruxelles, 1995.

36 Diário *ABC*, 5.1.94.

de todo este multifacetado processo de participação autonómica nas políticas europeias da Espanha, designadamente, em matérias respeitantes à distribuição das ajudas comunitárias, ao procedimento pré-contencioso, à configuração do Comité das Regiões, ao posterior alargamento da esfera de competências da Conferência, estabelecido por acordo de 1994, e à sistematização da participação autonómica na definição da posição do Estado sobre os assuntos europeus.³⁷

Apesar do papel destes diversos *fora* multilaterais sobre assuntos europeus, é o diálogo bilateral entre os governos central e dos nacionalismos periféricos que dão conteúdo real ao requisito de participação autonómica nas políticas europeias do Estado, o que simplesmente traduz os condicionamentos políticos existentes e, bem assim, o carácter conjuntural de semelhante sistema.³⁸ O próprio Senado, ferido na sua eficácia, enquanto câmara de representação territorial, pelas suas composição e funções constitucionais, não oferece, neste quadro, qualquer alternativa de concertação.

Entre os interesses globais em matéria comunitária e uma conduta política diferenciada do resto da Espanha, tem, assim, primado esta última, dificultando soluções de cooperação multilateral e demonstrando quanto as autonomias históricas são refractárias aos contactos horizontais globais, no pressuposto de que os mesmos proporcionam o enfraquecimento da sua posição política e a homogeneização territorial dos poderes autonómicos.

O crescente protagonismo das forças políticas nacionalistas na balança de poder do Parlamento espanhol, devido à perda de influência dos grandes partidos de âmbito nacional (PSOE e PP), iria consagrar o estabelecimento de dois sistemas de diálogo paralelos – o multilateral e o bilateral –, que a institucionalização, em 1995, da Comissão bilateral sobre assuntos europeus entre os governos central e basco, decidida pelo Executivo de José Maria Aznar, pode testemunhar.³⁹ O Governo da Catalunha, pelo contrário, optaria por prosseguir uma via de diálogo bilateral não institucionalizado, bem em consonância, aliás, com o carácter menos agressivo e, simultaneamente, mais pragmático do catalanismo *pujolista*. Formalmente, porém, continua a ser o Estado o detentor do monopólio

37 Lawrence Burgogue-Larsen, *idem*, págs. 140 a 143.

38 Diário *El País*, 11.4.94.

39 Diário *ABC*, 30.4.96.

das decisões em política europeia e das relações com as principais instituições de Bruxelas, não obstante ter sido consignada a participação das autonomias na fase descendente do direito europeu, quer através dos dois acordos existentes sobre as ajudas públicas do Estado (direito da livre concorrência) e sobre os procedimentos de pré-contencioso, quer por força da aplicação das directivas comunitárias em áreas de competência autonómica.

Naturalmente insatisfeitos com esta orientação política de *menos valia* dos poderes autonómicos, os nacionalismos periféricos reivindicam, não só a sua maior participação nos processos de decisão das políticas europeias, para o que requerem o reconhecimento formal e político do fenómeno regional no quadro institucional europeu e a reforma da lei eleitoral para o Parlamento Europeu, adequada ao traçado regional dos Estados, como ainda a sua presença física, oficial e autónoma em Bruxelas.

Motivo de longo diferendo político e de um contencioso jurídico concreto, a presença física das autonomias em Bruxelas iria fazer-se, durante vários anos, à revelia dos poderes do Estado. Precursores de um movimento praticamente generalizado, se bem que caracterizado por diferentes categorias e importância de representação, o País Basco e a Catalunha são ali detentores das suas respectivas delegações/representações, desde 1986. Após vários anos de contencioso entre os governos central e basco, na sequência de recurso apresentado por Madrid junto do Tribunal Constitucional sob a invocação de impedimento constitucional relativo à representação oficial basca em Bruxelas, este Alto Tribunal acabaria por sancionar esta e outras representações autonómicas, inaugurando uma nova doutrina político-jurídica quanto ao carácter extraterritorial das competências autonómicas, à legitimidade da projecção internacional das autonomias, a uma interpretação do direito comunitário, como um "*tercium generus*", entre o direito interno e o direito internacional e, consequentemente, a uma tendencial equiparação entre os poderes regionais e central no quadro da UE, em determinados âmbitos das políticas europeias.⁴⁰ Paralelamente às insuficiências de participação das autonomias no processo de decisão das políticas comunitárias da Espanha, a ausência de um debate político interno sobre a futura arquitectura europeia, por ocasião da celebração do Tratado de Maastricht, e o defraudar das expectativas

40 *Sentença do TC*, de 26 de Maio de 1994; "Autonomias en Europa", editorial, *El País*, 1.6.94; Jon Imaz, Eurodeputado do PNV, *La Vanguardia*, 1.6.94.

quanto ao papel das regiões na Europa, fundamentam o mal-estar dos nacionalismos periféricos sobre o processo de construção da UE. Enquanto isso, e tendo a Europa como garantia de um desenvolvimento político-económico gradual e sustentado, Madrid aposta no tempo e na convicção de que a evolução da conjuntura política interna e internacional concorrerão para que venham a esbater-se os factores internos de desagregação, sem necessidade de abdicar, imediatamente e em demasia, de importantes quotas da soberania do Estado.

Sem, naturalmente, desvalorizarem o significado da Europa económica, necessária mas não suficiente, os nacionalismos periféricos não escondem a sua adesão a um projecto político de futuro que tenha em conta a valorização das diferentes identidades, nações, territórios e culturas, e que não seja, simplesmente, uma extensão mais complexa e burocrática do Estado-nação tradicional.

4. O FENÓMENO REGIONAL EUROPEU E A ADESÃO DOS NACIONALISMOS PERIFÉRICOS AO REGIONALISMO

Consequência das grandes alterações internacionais da actualidade, em que se destacam a lógica dos grandes espaços, a mundialização e a interdependência, o tradicional modelo centralizado dos Estados tem vindo a acusar sintomas de crise, na sua dupla função representativa e aglutinadora da sociedade, quer perante solicitações externas, quer no âmbito da sua estrutura interna. Em termos correntes, costuma dizer-se que o Estado tradicional é já demasiado pequeno, para fazer face aos problemas e à dinâmica internacionais, e demasiado grande, para responder às necessidades concretas dos cidadãos.

Mercê destas transformações, também o tradicional conceito de fronteira se veria modificado, superadas que foram velhas noções que tinham a ver, sobretudo, com conceitos de defesa e segurança dos Estados e com a coincidência das políticas nacionais dentro de um determinado território, dando lugar a uma concepção de inter-relacionamento dinâmico, mais político que defensivo e mais económico que administrativo, a uma ideia de contacto, de aproximação e de cooperação.⁴¹

41 Alberto A. Herrero de la Fuente, *“La Cooperación Transfronteriza a Nivel Regional en Europa”, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, págs. 61 a 84.

Este novo conceito de fronteira – a *fronteira cooperação* – ver-se-ia potenciado, na Europa Ocidental, pelo processo de construção e unificação europeia, sobretudo, impulsionado pelo Conselho da Europa mas, também, pela Comunidade Europeia. A política regional europeia, enunciada em 1972, iria tornar-se no principal motivo da descentralização dos Estados, assim chamados a satisfazerem questões de eficácia demandadas por Bruxelas. Contra as tendências centralizadoras dos Estados, os novos projectos regionais iriam favorecer uma consciência regionalista emergente, que situaria as regiões no papel de actores fundamentais do desenvolvimento harmonioso da Comunidade (coesão económica e social) e, consequentemente, da construção europeia. O fenómeno do regionalismo surge-nos, aqui, como uma nova realidade, em que o território, enquanto concepção política em que assenta o Estado, em vez de desaparecer empurrado pela dinâmica da globalização, tende a afirmar-se pela diferenciação, fragmentação e polarização. Por outro lado, o carácter fluído e de grande mobilidade das relações entre o interior e o exterior da União Europeia, e das suas próprias fronteiras, ao desvalorizar a componente territorial da Europa, tem conduzido, de forma complementar e compensatória, a uma redescoberta do território físico concreto, lugar de afecto e de identificação, bem determinado e diferenciado.

Esta dupla dinâmica integração/descentralização iria provocar uma inédita teia de interesses transnacionais e inter-regionais, que se iriam plasmar em diversos mecanismos de diálogo e instrumentos de cooperação, proporcionando a assunção, pelas regiões envolvidas, de um papel de “lobby” junto das instituições europeias, e uma maior intervenção política num vasto leque de matérias, nem sempre contempladas na sua estrita área de competências internas.

Já consagrada, a expressão de *Movimento Regional Europeu* servirá para definir, globalmente, as múltiplas acções de tipo associativo, no quadro das quais as regiões têm vindo a coordenar-se entre si, com vista à defesa dos seus interesses no contexto do velho contencioso centro-periferia.⁴² Este movimento regional nasceu e cresceu ao abrigo da necessidade de grupos humanos específicos e de entidades infraestatais em se afirmarem na sua identidade própria e na salvaguarda dos seus interesses específicos, perante um ambiente nacional e internacional de crescente globalização, massificação e competitividade. Baseado no novo conceito de

42 Edward Shils, *Centro e Periferia*, Colecção Memória e Sociedade, Difel, Lisboa, 1992.

fronteira e no princípio da subsidiaridade, o fenómeno regional europeu visa criar um novo tecido transfronteiriço, cuja trama pretende constituir-se no território decisivo dos novos espaços contratuais na Europa. Nesta perspectiva, é esta nova geopolítica da Europa – a *Europa horizontal* – que fundamentará a malha da futura união política europeia.⁴³

As estruturas infraestatais têm acompanhado o evoluir das necessidades regionais de auto-identificação e de afirmação, procurando mecanismos que superem o seu deficiente conteúdo político e reforcem, como alternativa, os aspectos culturais e económicos respectivos. As relações inter-regionais e a cooperação transfronteiriça constituem, assim, o principal instrumento da sua actuação política, quer no plano da respectiva projecção transnacional e internacional, quer no quadro da sua própria afirmação nacional, por via da optimização das respectivas áreas de influência, dos vínculos histórico-culturais e da complementaridade e recursos económicos existentes.

Neste contexto, as organizações inter-regionais de cooperação multi-lateral e os convénios de cooperação regional bilateral ou transfronteiriça converter-se-iam em verdadeiros *fora* de reunião e estratégia política dessas estruturas, proporcionando o conhecimento mútuo, o aprofundamento das suas relações e a articulação de posições comuns. Nascidas sob o signo do novo clima de descentralização dos Estados, de promoção do desenvolvimento económico das regiões da Europa comunitária e do contacto mais ou menos directo com algumas das instituições de Bruxelas, as várias organizações regionais encontrariam, tanto no Conselho da Europa, como na Comissão e no Parlamento Europeu, o seu mais elevado apoio institucional, no quadro de uma Europa concebida e organizada, ainda, em função dos Estados.

Não obstante os avanços verificados no plano regional europeu, que a criação, em Maastricht, do Comité das Regiões veio consagrar, a projecção político-institucional das regiões é ainda, na sua perspectiva, bastante limitada e insuficiente devido, por um lado, à supremacia política dos Estados – interlocutores privilegiados, em Bruxelas, da vontade dos povos e cidadãos, em obediência ao princípio da unidade do Estado na sua vertente externa – e, por outro, à heterogeneidade e multiplicidade do

43 *Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe*, "Les Régions Frontalières et l'Intégration Européenne", Assamblée des Régions d'Europe, Diputación General de Aragón, Saragosse, Février de 1992.

factor regional na Europa.⁴⁴ Acresce que as funções e a composição mista do Comité das Regiões (regiões e municípios), bem como a actual estrutura institucional da UE, estão longe de satisfazer politicamente os desígnios de certas entidades subestatais, em particular, daquelas cuja identidade nacional e dimensão política, económica e social, têm determinado a reclamação de um leque de propostas sobre a construção europeia, assentes em critérios de superação das chamadas *fronteiras artificiais* e de uma partilha de poderes na Europa, mais conforme aos perfis nacionais e às realidades culturais existentes no diversificado espaço europeu. A inclusão dos municípios no Comité das Regiões constitui, para as regiões, um factor negativo determinante, na medida em que os municípios, sem base territorial e sem uma realidade social complexa e estruturada, favorecem o tendencial centralismo dos Estados e desvalorizam o perfil de identidade própria das regiões.

Convictas de que se verificará, a prazo, uma diluição do Estado-nação tradicional, por via da assunção supranacional das macropolíticas, com a consequente perda de soberania dos Estados, as regiões pretendem chamar a si uma função de legítimos sujeitos do processo de construção europeia, como actores principais do desenvolvimento económico, do progresso, da modernidade e da democraticidade. Num cenário geral de universalização e dos consequentes riscos de uniformização, os nacionalismos periféricos sentem, de forma mais premente ainda, a necessidade de defenderem as identidades nacionais próprias, entendidas como um valor supremo dos requisitos de modernidade, tanto mais que os Estados nem sempre conferem uma mesma identidade nacional a toda a sociedade. “*Identidade, aprofundamento democrático, responsabilização, capacidade de iniciativa e eficácia*” são, segundo o Presidente da Catalunha, os elementos distintivos que servem de base ao novo regionalismo europeu, ao contrário do carácter instrumental e economicista do anterior conceito, tão favorável, então, à centralização e planificação político-económica dos Estados.⁴⁵

Em vez de uma federação de Estados na Europa – sistema para que actualmente parece tender-se – o movimento regional europeu crê ver na

44 Alberto Gómez Barahona, “*Política Regional Comunitária*”, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, idem, págs. 58 e 59; Alfredo Allué Buiza, “*El Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales y la Reforma Institucional de las Comunidades Europeas*”, idem, págs. 299 a 284; Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, idem.

45 Jordi Pujol, idem, pág. 338.

formação de *macro-regiões* ou *euro-regiões* a satisfação dos seus desígnios de uma Europa “*nação de nações*” e uma resposta consequente à polarização político-regional que, hoje, acompanha a geografia europeia, reunidas sob a comum finalidade de, em conjunto, poderem alcançar e potenciar o desenvolvimento económico necessário num quadro mundial estruturado segundo o figurino de grandes blocos geoeconómicos, cada vez mais competitivo. Assim configurado, este sistema significaria para Espanha o redimensionamento político-territorial das suas dezassete autonomias – redimensionamento este a que Jordi Pujol denomina “*refundação do Estado*” –, em função das respectivas características históricas, culturais e étnicas, com a dupla vantagem de poder reduzir o número de entidades subestatais, tanto na Europa, como em Espanha, e de tornar mais homogénea, funcional e credível a representatividade do movimento regional europeu.

É com base nestes considerandos que a cooperação regional (transnacional e transfronteiriça) constitui, para as regiões, um factor decisivo do processo da construção europeia e do reforço do movimento regional na Europa, na medida em que proporciona a superação, quer do tendencial contencioso centro/periferia, quer das condições de isolamento e de marginalização, que o velho conceito de fronteira produziu ao longo dos séculos, afectando, em particular, as regiões periféricas e, dentro destas, as regiões periféricas do sul, nomeadamente, as de Espanha.⁴⁶

Criada em 1985, a Assembleia das Regiões da Europa (ARE) veio coroar a experiência já adquirida pelas várias organizações interregionais europeias, conferindo-lhes um dinâmica de conjunto e de maior autonomia político-institucional. Visando ultrapassar a vertente sectorial de muitas dessas organizações, as limitações geográficas e os condicionamentos políticos, institucionais e ideológicos, a ARE imprimiu ao conjunto alargado das regiões da Europa um formato político independente dos Estados, das instituições europeias e das entidades locais, paralelo à dinamização e tendencial consolidação do poder regional, enquanto força política autónoma.⁴⁷

Esta nova dinâmica do movimento regional europeu, perfilado institucionalmente na ARE, a sua autonomia relativamente aos Estados e

46 Idem, *ibidem*, pág. 119.

47 A ARE conta com cerca de 300 regiões-membros. *Estatutos da Assembleia das Regiões da Europa*, Comisionat per Actuacions Esteriors, Departament da Presidencia, Generalitat de Catalunya, Junho, 1995.

às instituições europeias, assim como a sua composição alargada, têm favorecido o seu enquadramento num âmbito verdadeiramente transnacional, cujo raio de acção não se conforma com os aspectos institucionais da actual Europa unida, nem se circunscreve às actividades da cooperação inter-regional e transfronteiriça das diversas associações regionais existentes, em regra, controladas ainda pelos Estados. Pelo contrário, debruçando-se sobre questões eminentemente políticas e estratégicas, que têm que ver com a nova arquitectura europeia mas, também, com a nova ordem mundial, nomeadamente, com aspectos institucionais, de segurança, de solidariedade intercontinental, de desenvolvimento e, sobretudo, de preservação das identidades nacionais e de promoção do regionalismo em todos os vectores que, melhor, possam responder aos três novos desafios da Europa – europeu, nacional e regional.

A extensa cobertura geográfica da ARE, a sua estrutura interna e os princípios por que se rege, permitem situá-la no contexto das modernas forças transnacionais,⁴⁸ novas condicionantes da autonomia soberana dos Estados, quer no campo das políticas internas, quer no capítulo das relações internacionais.⁴⁹

Centro de coordenação das reivindicações nacionalistas e das actividades de grupos e associações regionais, a ARE transformou-se na força motriz do movimento regional europeu, tentando harmonizá-lo e imprimir-lhe maior homogeneidade política, social e económica, e conferindo-lhe, ao mesmo tempo, uma voz institucional própria, suficientemente coesa, junto de outros poderes superiores do cenário europeu e mundial. De acordo com Jordi Pujol, “o regionalismo europeu ou é unitário – o que pressupõe que terá que ser mais lento o seu processo de consolidação e crescimento, porque deverá acompanhar o ritmo da sua falta de homogeneidade – ou se desfaz”.⁵⁰

Sinónimo de pluralismo e de respeito pelas identidades nacionais diferenciadas, enquanto doutrina, o regionalismo compromete-se, para já, a respeitar as fronteiras tradicionais dos Estados, requerendo em troca o respeito por tudo aquilo que, de particular e inovador, encerra. “É o preço da paz na Europa” e do equilíbrio do conjunto da sociedade, afirma

48 Antonio Truyol Serra, *La Sociedad Internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1993; Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1994.

49 *Declaración final de la XI Asamblea General de la ARE*, de 1/2.12.94. Generalitat da Cataluña.

50 Jordi Pujol, idem, pág. 345.

Pujol.⁵¹ Afirma ainda o líder catalão que, paz e segurança dependem de um novo consenso europeu e não já das armas ou de uma férrea unidade estadual, exigindo esse consenso a participação igualitária de Estados e regiões, com o conseqüente debilitamento do poder político daqueles, mais flexível e conforme com a diversidade existente a todos os níveis.⁵² Dentro do mesmo raciocínio, também os direitos individuais, tão apre-goados, não existem, se não existirem os direitos colectivos, que lhes dão suporte.⁵³

Alegadamente mais forte e perdurável que as grandes ideologias, o sentimento de identidade acompanha, em sentido inverso, a crise generalizada de valores, pelo que o regionalismo é entendido como uma força de criatividade e de regeneração que, a par do desenvolvimento económico e social, poderá funcionar como um elemento de segurança. Nestes termos, a integração europeia, permitindo um quadro de diversidade, representará um cenário de unidade e de estabilidade, na eventualidade de, em qualquer altura, puderem vir a emergir projectos secessionistas de alguma envergadura.

Convicto apoiante do regionalismo na UE, esta é a dupla mensagem do líder catalão, no sentido de prevenir para eventuais riscos, caso esta doutrina não tenha acolhimento e, simultaneamente, de sossegar os poderes centrais da Espanha e da Europa, quanto ao seu carácter moderado. Apesar de menos intervenientes e sem um protagonismo visível nesta matéria (*et pour cause...*), os dirigentes nacionalistas bascos têm aderido, também, ao movimento regional europeu, na medida em que o novo conceito de regionalismo, no quadro da construção política europeia, poderá, pelo menos *a priori*, servir o projecto nacional basco, se bem que, ao contrário de Pujol – que apenas refere a refundação dos Estados e a partilha igualitária de poderes na Europa entre os “*três pilares*”, União/Estados/Regiões –, estes defendam o seu desaparecimento, no seio de uma futura confederação de nações.

O regionalismo europeu representa, assim, uma via de encaixe, tanto do nacionalismo étnico dos bascos, como do nacionalismo cultural e possibilista dos catalães, por permitir uma maior coincidência da geografia natural das *nações* com novos espaços, tendencialmente mais homogé-

51 Jordi Pujol, *idem*, pág. 195.

52 *Idem*, *ibidem*, pág. 196.

53 *Idem*, *ibidem*, pág. 231.

neos, de maior dinamismo económico, político e social, potenciando as circunstâncias necessárias à ruptura das amarras que, contra a sua vontade, ainda as unem a um *Estado-nação*, a Espanha, fragilizado nos seus alicerces e ferido por um acusado déficit de legitimidade na sua autoridade.

Não obstante a UE ser ainda encarada, pelos Estados, como um elemento de reforço da coesão nacional, a ausência de uma política global comum, igualmente verificável, quer no quadro da PESC, da NATO ou da UEO com respeito às mudanças estruturais do mapa geopolítico da Europa, acabaria por determinar que, dentro de Espanha, ainda permaneçam vivos e actantes, tanto os desígnios de autodeterminação dos bascos, como os de uma superior autonomia política dos catalães. Sendo pouco provável que possa ser aceite, num futuro próximo, uma alteração do actual *status quo* europeu, e na falta de um impulso político significativo e autêntico no processo de construção europeia, a permanente *questão nacional* da Espanha só no quadro político interno poderá encontrar uma solução que satisfaça as várias partes em confronto. O próprio alargamento da UE aos países candidatos à adesão não facilitará, por certo, os desígnios nacionalistas, já que uma Europa a 21 ou mais Estados ver-se-á, necessariamente, enfraquecida nos seus alicerces de coesão política, social e económica, sendo igualmente certo que a desigualdade assim introduzida no seio da Europa Unida não facilitará, bem pelo contrário, o esbatimento da autoridade soberana dos Estados e a sua cedência em favor de instituições supranacionais.

São, por isso, muitas as incógnitas que ainda se colocam quanto ao futuro da Espanha, a que a Constituição de 1978 parece não ter sido capaz de dar uma resposta clara e definitiva, e a que a UE ainda não conseguiu dar a necessária coerência política, para uma solução duradoura.