
La integración europea y la cuestión de las nacionalidades *

Michael Keating

La integración europea ha puesto en tela de juicio la relación entre Estado y Nación. Socava la soberanía tradicional y debilita la necesidad de constituir un Estado. A menudo, los movimientos nacionalistas periféricos han adoptado el tema europeo, ajustando su ideología y estrategia en consecuencia. Algunos han empleado temas de “nuevo regionalismo” para construir nuevos sistemas de acción tanto por debajo del Estado como más allá de éste. Europa ofrece oportunidades a los movimientos territoriales y proporciona cierta protección a las minorías. Existen diferencias entre la Europa Occidental y la Europa Central y Oriental motivadas por las estructuras del Estado. Existe el riesgo de que la futura constitución europea formalice la Unión Europea como un juego a dos bandas entre los Estados y la Unión, sin espacio para las demandas de minorías y regiones.

Palabras clave: integración europea, nacionalismo, minorías, autodeterminación

I. LA CUESTIÓN DE LAS NACIONALIDADES

La “cuestión de las nacionalidades”, o la no correspondencia entre las fronteras estatales y los grupos nacionales, ha constituido una característica recurrente de la política europea desde la consolidación de los Estados en el siglo XIX. Dicha falta de correspondencia puede surgir a causa de un nacionalismo unificador de territorios fragmentados; del irredentismo cuando una minoría se encuentra separada de su patria transfronteriza (Brubaker, 1996); de la existencia de una minoría a caballo de dos Estados que no son su territorio original; o de la presencia de una nación dentro de un Estado más amplio. La aposición y oposición entre Estado y Nación han sido transforma-

* Traducción de Josep Ventura. Este artículo ha aparecido previamente en Michael Keating, 2004 “European integration and the nationalities question, *Politics of Society*, 32, 2. Sage Publications.

das por la creación de un sistema político europeo con múltiples dimensiones que engloba a ambos. Algunos consideran esta integración transnacional como un modo de poner fin al problema de las nacionalidades, que a su vez fue un producto de una fase de modernidad que ahora está siendo superada (Hobsbawm, 1990). Otros creen que dicho problema se está desvaneciendo en un contexto de postnacionalismo, “Europa de las Regiones” o nuevo medievalismo (Tamir, 1993; Kearney, 1997; Murphy, 1999). Sin embargo, la integración transnacional y el surgimiento de nuevas (o resurgimiento de viejas) demandas nacionales son considerados cada vez más como procesos complementarios. Constituirían una reformulación de las conexiones entre territorio, función e identidad y la consiguiente reestructuración de la autoridad política.

Este artículo explora los vínculos entre las demandas nacionalistas subestatales y la integración europea y la aportación de Europa al proporcionar una “tercera vía” entre el separatismo nacionalista y la devolución regional. A este respecto, existen tres niveles. El primero implica la transformación del Estado, tanto en su dimensión funcional como en la normativa. El segundo consiste en el tránsito de los movimientos nacionalistas hacia doctrinas de soberanía compartida y en la difusión de normas liberales, democráticas e inclusivas en el seno del espacio político europeo. El cambio funcional promovió un “nuevo regionalismo”, ya que las competencias estatales son transferidas a entidades superiores e inferiores y, por consiguiente, los territorios subestatales y transnacionales surgen como un marco significativo para el cambio económico, social y político. En tercer lugar, Europa proporciona una estructura de oportunidades a los movimientos nacionalistas. El impacto de estos cambios en los movimientos nacionalistas y la capacidad de sacarle provecho a éstos puede variar. El proyecto europeo da incentivos para rebajar el tono étnico del discurso, forjar un proyecto territorial cívico, minimizar el separatismo y entrar en el juego de la política multinivel. Pero no todos los movimientos nacionales han tenido la capacidad o la voluntad de adaptarse a él.

II. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

La integración europea es parte de un proceso más amplio de transformación del Estado (Creveld, 1999) así como un proceso único de construcción de un sistema político. Socava la tradicional identificación entre soberanía, territorio, nacionalidad y función que constituye la esencia del estado-nación tradicional y abre la puerta a otras concepciones de la autoridad política y la acción pública.

En primer lugar, la integración europea debilita las competencias de los estados en materia de unidad y regulación del mercado, moneda y defensa exterior¹. Ello reduce

1. La defensa exterior ha sido colectivizada a nivel supranacional. Por lo tanto, sólo resta la cuestión de si debe ser predominantemente europea o si debe formar parte de una estructura transatlántica.

la necesidad de un aparato estatal tradicional y promueve el cambio hacia nuevas formas de instrumentos de políticas públicas y de autonomía territorial. Asimismo, en la medida en que las funciones que requieren un régimen común sean transferidas a las instituciones europeas, también quedan debilitados los argumentos contra la asimetría constitucional dentro de los estados.

En segundo lugar, Europa pone en duda la doctrina de la soberanía única y exclusiva del Estado, ya que constituye un orden legal y promueve el pluralismo legal y constitucional, dando cobijo a distintos sistemas normativos (MacCormick, 1999; Walker, 1996, 1998). El establecimiento de límites sobre la soberanía estatal por parte de las instituciones europeas ha producido una pérdida más general de su hegemonía ideológica y abierto un espacio para los discursos de la soberanía compartida y el pluralismo constitucional tanto entre estados como dentro de éstos.

En tercer lugar, la integración europea ha desmentido la vieja afirmación de que la democracia sólo puede funcionar en territorios nacionalmente homogéneos, que proporcionan confianza y una identidad común (Mill, 1972; Miller, 1995). Si Europa debe funcionar con múltiples *demoi* o sin ninguno en absoluto, el mismo argumento puede ser aplicado a los estados que la conforman.

En cuarto lugar, Europa, como Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, separa los derechos humanos tanto de nacionalidad como de ciudadanía, socavando la pretensión de los estados de ser los portadores de los derechos universales o la única forma de garantizarlos. También pone en duda ciertos argumentos normativos contra el gobierno asimétrico dentro del Estado².

Finalmente, los regímenes transnacionales europeos, con la Unión Europea (UE) a la cabeza, han proporcionado a los movimientos nacionalistas nuevas estructuras de oportunidades más allá del Estado, a menudo en alianza con las regiones.

Todo lo anterior ha creado incentivos para que los partidos que representan a minorías nacionales reformulen su ideología y sus posturas políticas, se adapten a un cambio funcional y busquen su sitio en la nueva arquitectura europea. Sin embargo, no todos los partidos han sido capaces de emprender los cambios necesarios.

III. POST-SOBERANÍA

Para algunos, como el Partido Nacional Escocés (Scottish National Party - SNP), la integración europea proporciona un sistema de apoyo externo en caso de independencia, aunque la ley europea no contempla la secesión y las normas internacionales reinantes se oponen a ella. Dentro de Europa, la independencia puede tomar una forma

2. En el Reino Unido, la única declaración de derechos con carácter legal es la europea, y ha sido incorporada de distintas formas a los sistemas legales de sus cuatro naciones.

más suave y menos arriesgada, ya que ofrece soluciones para muchas de sus externalidades, pero sigue requiriendo la secesión.

De forma más sutil pero también más relevante, en otros casos ofrece un espacio discursivo en el que presentar demandas nacionalistas. Ha permitido a algunos movimientos abandonar sus viejas demandas de un estado soberano y adoptar una postura “post-soberanista” basada en autoridad y soberanía compartidas. La post-soberanía³ no implica el fin de la soberanía, sino su transformación para que, en lugar de estar monopolizada por el Estado, tome la forma de demandas de autoridad original, que puede ser reclamada por varios actores e instituciones y es intrínsecamente divisible. Se trata de un tema de discusión muy común tanto entre minorías nacionales como entre estudiosos de la integración europea. Y estos dos niveles se encuentran cada vez más vinculados, de forma que el discurso europeo se está integrando en el tejido constitutivo de los propios movimientos nacionalistas (Guibernau, 1999; McCrone, 1998; Paquin, 2001). Además de ofrecer doctrinas sobre la soberanía limitada y compartida, ello les ha permitido construir o reconstruir las naciones internamente presentándolas externamente como parte de la familia europea.

Hacia los años noventa, la mayoría de los partidos nacionalistas había abandonado el objetivo de la independencia a favor de otras formulaciones, poniendo el acento en la autodeterminación, la inserción en Europa o el federalismo asimétrico. Algunos partidos han tenido una postura ambivalente durante mucho tiempo. En Cataluña, *Convergència i Unió* (CiU) nunca ha sido partidaria de la independencia, aunque algunos de sus militantes sí lo fueran. *Esquerra Republicana de Catalunya* sí está a favor de la independencia, pero sólo a largo plazo y como parte de una Europa de las Naciones que trascienda el viejo modelo de Estado. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) tiene sectores separatistas y no separatistas, pero en 2003 el *lehendakari* (jefe del ejecutivo vasco) presentó un plan dirigido a convertir el País Vasco en un “estado libre asociado” vinculado a España y también, directamente, a Europa (Ibarretxe, 2002). En Flandes, *Volksunie* estaba formado tanto por federalistas como por independentistas hasta 2002, cuando se dividió entre un partido separatista y uno post-soberanista (*Spirit*). Durante mucho tiempo, el galés *Plaid Cymru-Party of Wales* se ha mostrado ambivalente acerca del significado del autogobierno pero en 2001 declaró explícitamente que en el contexto europeo ya no había necesidad de independencia. Incluso dentro del SNP hay muchos partidarios del enfoque catalán. En Irlanda del Norte, el nacionalista moderado *Social Democratic and Labour Party of Northern Ireland* muestra una postura inequívocamente pro-europea. Asimismo, en ambas partes de Irlanda existen amplias corrientes de opinión que han abrazado el europeísmo como medio de superar la división de Irlanda (McGarry, 2001).

A lo largo de la Europa Central y del Este, el discurso europeo ha sido adoptado por las minorías como sustituto del irredentismo y para contrarrestar las viejas actitudes

3. Michael Keating explica el concepto con más profundidad en Keating (2001b).

revanchistas de los años cincuenta, sesenta y setenta. Los autonomistas de Silesia, que durante mucho tiempo se han debatido entre las identidades polaca y alemana y que cuentan con una larga historia de irredentismo y expulsiones, han abrazado el discurso de la Europa de las Regiones y de la autonomía dentro de un estado polaco reconfigurado (Dressler Holohan y Ciechocinska, 1996). Los húngaros de la región rumana de Banat ponen el acento en su carácter esencialmente europeo (Batt, 2002, 2003). La Alianza Democrática de Húngaros de Rumania, partido de centro-derecha vinculado al movimiento cristianodemócrata y al Partido Popular Europeo (PPE), también pone énfasis en su misión europea, lo que le permite afirmar que los húngaros son parte tanto del estado rumano como de una más amplia nación húngara (ADHR, 1998). El Partido de la Coalición Húngara de Eslovaquia, también vinculado al PPE, sueña con una Europa de las “regiones naturales”, aquellas que reflejen cultura e identidad. Regionalistas y minorías de la Europa del Este se han basado también en los ejemplos de movilización en el oeste (Gruber, 2002).

IV. NACIONALISMO CÍVICO

La dimensión normativa de Europa se extiende a un marco de valores más amplio, basado en el rechazo del fascismo tras la Segunda Guerra Mundial y que pone el acento en la democracia y la tolerancia. El nacionalismo estaba ampliamente desacreditado, y los nacionalismos minoritarios en Flandes y Bretaña manchados por la colaboración de algunos de sus miembros con el nazismo. Desde entonces, la arena política europea ha estado abierta a aquellos movimientos nacionalistas y regionalistas que hayan puesto el énfasis en la democracia y en un nacionalismo inclusivo y de base territorial, y no a aquellos que se adhieren al racismo o al exclusivismo étnico. Por lo tanto, ha promovido el crecimiento de un nacionalismo tímidamente “cívico” (Keating, 2001a). Dichos movimientos incluirían el SNP, *Plaid Cymru*, *Convergència i Unió*, *Esquerra Republicana de Catalunya* o *Volksunie/Spirit*. El PNV se alejó pronto del exclusivismo étnico de Sabino Arana (aunque este elemento nunca ha desaparecido del todo) y se convirtió tempranamente al europeísmo, animado por sus vínculos con el movimiento cristianodemócrata internacional (Ugalde, 2001).

Los esfuerzos de los partidos étnicamente excluyentes o de extrema derecha para adaptarse a Europa han tenido menos éxito, ya que violaban los principios fundacionales del orden europeo de posguerra. La *Lega Nord* italiana ha pasado por una serie de realineamientos políticos, pero durante gran parte de su historia ha subrayado la capacidad que tendría Lombardía, y después Padania, para operar en Europa si fuera liberada del íncubo que representan el *Mezzogiorno* y el Estado italiano (Biorcio, 1997). A mediados de los años noventa, había emprendido una política de independencia en Europa, de acuerdo con la cual el norte de Italia podría unirse a la zona euro mientras

que el sur seguiría con la lira. No consiguieron encontrar aliados entre el resto de regiones y nacionalidades, en gran parte por su racismo y extremismo, y se dieron cuenta de que la Europa a la que querían unirse era contraria a sus valores. En 1994 fueron expulsados de la Alianza Libre Europea (Lynch, 1996). En 2001 habían cambiado su retórica para convertirse en decididos defensores del Estado italiano (aunque federalizado) frente a Europa. La *Leiga dei Ticinesi* de las regiones itálicas de Suiza ha tomado una línea similar. En Flandes, el *Vlaams Blok* rechaza el nacionalismo cívico a favor de la exclusividad étnica, mostrándose partidarios de una confederación europea de pueblos o de Estados étnicos, incluida la Europa Central y del Este. Sin embargo, a pesar de sus referencias a movimientos como los de Escocia o Cataluña, no ha podido conseguir aliados y, como los otros partidos de extrema derecha, ha recurrido a una retórica antieuropea (Aguilera de Prat, 2002).

Los nacionalistas radicales de izquierda también tienden a mostrarse hostiles a Europa, al considerarlo un club capitalista dominado por los grandes Estados. Por lo tanto, *Herri Batasuna* y sus sucesores en el País Vasco no están interesados en la Unión Europea, al igual que el *Sinn Féin* en Irlanda del Norte. Durante mucho tiempo, el *Bloque Nacionalista Galego* desarrolló una populista retórica antieuropea, describiendo Galicia como una región todavía más periférica en Europa que en España (Keating, 1999a, 1999b, 2000). Los grupos de extrema izquierda de Bretaña y Occitania, en Francia, han condenado de forma similar a la Unión y la Comunidad Económica europeas. Hasta, por lo menos, la década de los setenta, una de las bases ideológicas de estos partidos radicales de izquierda partía del colonialismo interno, una extrapolación de las luchas del Tercer Mundo por la libertad frente a las potencias imperiales europeas. Este tema perdió atractivo y relevancia gradualmente y tuvo lugar un cierto cambio ideológico, al que contribuyó el énfasis en la solidaridad social y el pluralismo cultural en el discurso europeo de los años ochenta. En algunos casos, entre ellos el de los movimientos gallego y bretón, ello conllevó el descubrimiento de Europa y el despliegue del discurso de la Europa de los Pueblos como alternativa a los estados (Keating, 2001a), lo que los acercaba a *Plaid Cymru* y *Esquerra Republicana de Catalunya*.

V. UN PASADO UTILIZABLE

Los movimientos nacionalistas miran tanto hacia el pasado como hacia el futuro, basando sus demandas y buscando legitimidad en un pasado histórico que a su vez es reinventado continuamente. No obstante, el alcance de la invención depende del material disponible y de su encaje en el presente. En el siglo XIX y a principios del XX, los movimientos nacionalistas evocaban a menudo mitos de una antigua independencia o de la presencia de un precoz Estado, aplastados por la represión externa. Sabino Arana trató anacrónicamente de presentar las provincias vascas (al principio solamente Vizca-

ya) como Estados-nación con plena soberanía hasta que se la arrebató el Estado español (Arana, 1998). Por el contrario, muchos movimientos nacionalistas contemporáneos han decidido presentarse como los más europeos entre los europeos y han redescubrieron tradiciones pre-estatales de soberanía compartida y pactismo, prestándose así al nuevo ámbito europeo de decisión (Keating, 2001b). Dicho revisionismo histórico ha sido promovido por el redescubrimiento de la historia regional (Applegate, 1999) y los esfuerzos para construir una historia de Europa como entidad opuesta a los Estados que la forman (Davies, 1997). De esta manera, los intelectuales escoceses han puesto el acento en la falta de una tradición de soberanía en forma de Estado unitario en la ley y la filosofía escocesas (MacCormick, 2000; Ferguson, 1998; Scott, 1992) y han destacado las tempranas conexiones de Escocia con Europa. Los catalanes han tomado como punto de referencia el estatus de Cataluña antes de 1714, cuando era una nación que se gobernaba a sí misma dentro de una compleja estructura confederal entre “España”⁴ y Europa (Moreno y Martí, 1977; Giner *et al.*, 1996; Lobo, 1997; Albareda y Gifré i Ribes, 1999; Vicens Vives, 1970). Los nacionalistas galeses destacan la comunidad como alternativa casi mítica a la forma clásica de nación. El nacionalismo vasco ha reinterpretado los antiguos derechos o fueros de los territorios históricos como una forma de pactismo basado en la soberanía compartida. A su vez, los intelectuales han empleado esas doctrinas tan viejas para respaldar demandas de soberanía dividida entre España y Europa (Herrero de Miñón, 1998; Herrero de Miñón y Lluich, 2001).

En otros casos, dicha argumentación tiene menos solidez. Los bretones sostienen que la Revolución Francesa rompió de forma ilegítima con los términos del tratado de 1532 por el que Francia se anexionó la provincia (Nicolas, 2001). Sin embargo, dicha afirmación choca con la poderosa imagen de la propia Revolución y con los mitos sobre su carácter democratizador. Las tierras belgas tienen un utilizable pasado en forma de mandato borgoñés primero e imperial después, con sus complejos patrones de costumbre y derechos, y los nacionalistas han estado mucho tiempo enzarzados en guerras historiográficas (Wils, 1996; Vos, 2002). No obstante, los actuales Flandes y Valonia no se corresponden con los territorios históricos, sino que son el producto de la modernización social y política que ha tenido lugar desde el siglo XX. Asimismo, su legado constitucional es mínimo. Padania, la nación imaginada por la *Lega Nord*, se basa en su definición inventada de “la comunidad más antigua de Europa”, que no convence a nadie (Oneto, 1997).

En la Europa Central y del Este, una poderosa referencia tras la caída del comunismo consistió en “el retorno a Europa”. Se trata de algo ambiguo, ya que puede referirse a varias visiones distintas de Europa en el pasado, el presente y el futuro. La disponibilidad de un pasado utilizable también varía. Los silesios están tratando de

4. Comillas en el original. [N. del T.].

promocionar su historia como tierra fronteriza y la de su pueblo como quintaesencia de Europa para resolver su confusión acerca de su identidad nacional (Bialasiewicz, 2002). Los húngaros de Banat se han basado en el legado cultural de los Habsburgo y en su historia de armonía interétnica (Batt, 2002). Ha tenido lugar una reelaboración todavía más amplia del dominio de los Habsburgo. La historiografía del siglo xx había asumido que tenía que resquebrajarse inevitablemente a causa de la democratización, ya que las nacionalidades sólo podrían realizarse en sus propios estados. Tan pronto como en 1848 había pensadores que abogaban por una nueva forma de orden multinacional. El líder nacional checo Palacky llegó a afirmar que si el Imperio Austriaco no existiera, habría que inventarlo (Batt, 2003). El húngaro Eötvös se mostró partidario de soluciones todavía más complejas, de forma que se mantuvieran los territorios históricos de la corona, sin que fueran divididos de acuerdo con criterios étnicos, sino estableciendo el autogobierno local dentro de cada uno de ellos (Batt, 2003). Los austromarxistas Renner y Bauer abogaban por separar completamente la nacionalidad personal de la territorial, aunque enmarcando ambas en un orden transnacional común (Bauer, 2000; Nimni, 1999). Los líderes nacionales checos Masaryk y Benes defendían el autogobierno dentro del imperio hasta que la Primera Guerra Mundial y el miedo a la dominación alemana hicieron inviable la idea (Macartney, 1969; Hertz, 1944; Kann, 1950; Roshwald, 2001). Por otra parte, el legado de los Habsburgo ha tenido connotaciones negativas en gran parte de la región, y el discurso de la “recuperación” de la soberanía nacional tiene un poderoso atractivo. Además, éste a menudo se combina con un profundo rechazo hacia el federalismo o cualquier reconocimiento territorial de las demandas de las minorías (Liebich, 1998).

No es nada sorprendente que pequeñas naciones y nacionalidades, que tienen vecinos grandes y poderosos, no hayan desarrollado doctrinas de soberanía estatal absoluta y que en su lugar hayan preferido apostar por regímenes económicos y de seguridad transnacionales. Esa era la idea de Masaryk (Sked, 1989), y encontró seguidores en otras pequeñas naciones (Puig i Scotoni, 1998). La expresión ideológica en algunas partes de Europa de este sentimiento y sus tradiciones asociadas proporciona un importante instrumento doctrinal en el emergente y complejo orden europeo. En este contexto, la autodeterminación no tiene tanto que ver con establecer un estado separado como con constituir una nación como sujeto de demandas políticas con ciertos derechos inherentes que deben ser negociados con un orden superior. De esta forma, se encuentran las concepciones premodernas y postmodernas de la organización nacional. Sin embargo, las consiguientes doctrinas a menudo pueden resultar demasiado vagas. Algunos, como la catalana CiU, hacen de ello una virtud, alegando que sus doctrinas constitucionales deben evolucionar paralelamente a Europa, mientras que otros defienden una visión utópica de la Europa de los Pueblos en la cual el Estado ha desaparecido. Mientras tanto, los movimientos nacionalistas tratan de explotar las oportunidades existentes

en forma de regionalismo, regulaciones de derechos de las minorías y reforma constitucional europea.

VI. EL NUEVO REGIONALISMO

La imposibilidad de hacer corresponder la nación con el Estado, formado arbitrariamente, o de dividir el Estado entre unidades nacionales territorialmente coherentes es una de las críticas más poderosas a la doctrina nacionalista: la “ilusión arquitectónica de Brubaker” (Brubaker, 1996). Una tendencia surgida entre los análisis de la modernidad tardía detecta un “fin del territorio” (Badie, 1995) debido a la ruptura de los vínculos identitarios, funcionales y espaciales. En este contexto, las nacionalidades podrían ser reconceptualizadas como comunidades culturales no espaciales y dotadas de diversos tipos de derechos no territoriales (Tamir, 1993). El debate sobre las nacionalidades y el nacionalismo desemboca entonces en un debate más general sobre el multiculturalismo y los derechos grupales. Las demandas nacionales, con su afirmación del derecho al autogobierno son, no obstante, algo más que meras demandas de reconocimiento cultural. De hecho, en algunos lugares, su contenido cultural es bastante reducido. En todo caso siguen implicando autonomía territorial y, ciertamente, el territorio está ganando importancia en muchos sentidos. Sin embargo, el significado del territorio está cambiando a causa de varias transformaciones funcionales en los estados y en los sistemas transnacionales. Ello ha permitido a movimientos nacionalistas de la Europa Occidental abrazar el “nuevo regionalismo”, que promete una base territorial para el autogobierno pero sin las connotaciones exclusivas del control territorial inherentes a la doctrina nacionalista clásica.

El nuevo paradigma regionalista engloba el cambio funcional, el desarrollo institucional y nuevas maneras de conceptualizar la política territorial (Keating, 1998). Su principal corriente se ocupa de la importancia de los niveles locales y regionales en el desarrollo y el cambio económicos en los mercados mundiales y europeos (Scott, 1998; Storper, 1997). Gran parte de esta literatura pone también el acento en la construcción social de la región y en el papel de las normas, las identidades culturales y la memoria colectiva a la hora de facilitar la cooperación y el cambio sociales (Keating *et al.*, 2003). El poder más importante no es aquel detentado por el Estado clásico, como el relativo a la política arancelaria o incluso la macroeconómica, sino factores del lado de la oferta, que estimulan la adaptación y la actitud emprendedora. Gran parte de este poder, incluyendo el relativo a la educación, la formación, las infraestructuras y la planificación, está detentado por gobiernos subestatales. La re-territorialización también está teniendo lugar en otros sistemas funcionales, como el lenguaje y la cultura, a pesar de la disponibilidad de nuevas tecnologías y formas de comunicación en las que las distancias resultan irrelevantes. Ello se debe a que instrumentos como la educación u otros

servicios públicos esenciales para el mantenimiento de una comunidad cultural frecuentemente tienen una base territorial y porque la comunicación cara a cara sigue siendo importante.

Dicha territorialización de la nacionalidad y las demandas culturales es patente en Flandes, donde un grupo lingüístico se ha territorializado considerablemente, uniendo provincias y localidades previamente dispares. La comunidad autónoma del País Vasco se ha transformado en una unidad importante, aunque englobe a tres territorios históricos diferentes que a su vez pertenecen a una región cultural vasca más amplia pero poco definida. Gales, que anteriormente sufría tal división entre norte y sur que hacía imposible cualquier proyecto de autogobierno, ha alcanzado la unidad como región europea.

Este proceso ha implicado también el desarrollo institucional en el Estado y la sociedad civil. Los Estados se han descentralizado en mayor o menor medida, tanto para satisfacer demandas de autonomía como por razones de eficacia funcional. A su vez, los grupos de interés y otros elementos de la sociedad civil se han adaptado, de forma que el territorio se ha consolidado como sistema social, económico y político. Dado el declive de la capacidad de los Estados para gestionar la vertiente espacial de sus economías, dichas regiones cada vez compiten más entre sí para atraer inversión, tecnología y hacerse un espacio en el mercado, tanto en el espacio europeo como en el global. Por lo tanto, no resulta sorprendente que las naciones sin Estado a menudo protagonicen dicho desarrollo regional, con las élites otramente comprometidas con la construcción nacional volcadas en las nuevas teorías regionalistas sobre la capacidad de las entidades pequeñas para competir en el espacio europeo de forma autónoma. No existe consenso acerca de cómo llamar a estos nuevos sistemas territoriales de acción o cuáles son sus implicaciones políticas. Allen Scott escribe sobre las “juntas directivas regionales” (Scott, 1998). El término “Estado regional” fue acuñado por Kanichi Ohmae en un análisis bastante intensivo aunque también acultural y ahistórico del surgimiento de los sistemas regionales que supuestamente están reemplazando al Estado-nación (Ohmae, 1995). Thomas Courchene ha hecho suyo el término (Courchene, 2001), al igual que Alain-G. Gagnon (Gagnon, 2001), que, en el contexto del debate nacionalista, considera el Estado regional como la forma de superar el dilema quebequés entre federalismo e independencia. Los autores catalanes, al recordar Cataluña antes de 1714, la han definido como un Estado incompleto, pero Estado al fin y al cabo (Sales, 1989). Georg Jellinek escribió en el siglo XIX sobre fragmentos de Estado, entidades que tienen ciertas características del Estado pero no todas (Jellinek, 1981).

Existe pues la posibilidad de que naciones territorialmente integradas convivan con un aumento sustancial de la autonomía funcional de las nacionalidades dentro de la economía política regional. La identidad y la cultura, previamente consideradas un obstáculo a la modernización, pueden constituir recursos de acuerdo con el nuevo paradigma del desarrollo. Ello no se debe a que territorios como Escocia, Cataluña o Flandes

disfruten de algún tipo de coincidencia natural entre territorio, identidad y sistemas funcionales, sino a que la evolución del Estado en Europa Occidental y el orden transnacional ha contribuido a que las naciones sin Estado y las élites regionales construyan nuevos sistemas de acción. El nuevo regionalismo, con su acento territorial, también incentiva a los nacionalistas a adoptar una concepción inclusiva o territorial de la nación. De esta forma, la descentralización territorial dentro del Estado y la atribución a las regiones de un papel dentro de la UE (véanse las próximas secciones) podrían constituir útiles mecanismos para dar acomodo a las nacionalidades. No obstante, la solución territorial puede resultar difícil de aplicar en el centro y el este de Europa, de acuerdo con las recomendaciones de autores como Kymlicka (Kymlicka, 2001), ya que allí las nacionalidades no han experimentado el mismo proceso de consolidación territorial.

VII. TERRITORIOS FRAGMENTADOS

No hay coincidencia entre territorio y nacionalidad cuando un territorio es compartido por más de un grupo, cuando un grupo se divide entre dos territorios o cuando estas dos condiciones se combinan. Una solución se encuentra en formas de autonomía desterritorializadas como las propuestas austromarxistas de autonomía personal. Sin embargo, éstas, al igual que los sistemas consociativos, pueden recibir críticas por cosificar una etnicidad excluyente y por debilitar el autogobierno de base territorial, además de que en Europa no hay muchas oportunidades para una autonomía no territorial. Más prometedoras resultan las soluciones de territorialización parcial, de acuerdo con las cuales los territorios son abiertos en lugar de cerrados y sus ciudadanos pueden identificarse con ellos en mayor o menor medida. Por lo tanto, una nacionalidad puede disfrutar de una base territorial sin monopolizar dicho territorio o verse confinada a él. Ello concuerda con las recientes consideraciones sobre el espacio en la geografía política, que permiten una concepción abierta de la región, con una menor rigidez en la definición de las fronteras e identidades complejas (Paasi, 2002).

Bajo el Imperio Habsburgo, la autonomía territorial basada en el sistema de tierras de la corona correspondía sólo de forma imperfecta a la forma de autodefinirse de los grupos nacionales. El Acuerdo de Viernes Santo de Irlanda del Norte, que por una parte establece la autonomía territorial, por otra permite a los ciudadanos identificarse de varias formas, ya sea con el Ulster, con Irlanda del Norte, con toda Irlanda o con el Reino Unido. En la Europa Central y del Este, en los años noventa, en varios Estados⁵

5. Eslovenia, Rumanía, Hungría y Eslovaquia aprobaron leyes de este tipo, y Polonia se las planteó. Sólo las leyes húngaras especificaban los países vecinos a los que podría aplicarse: Rumanía, Eslovaquia, Yugoslavia, Croacia y Eslovenia.

fueron aprobadas o propuestas leyes que otorgaban un estatus especial a los conacionales de países vecinos. Ello podía ser interpretado de dos maneras: como un gesto provocativo de jurisdicción extraterritorial e irredentismo encubierto o como una forma de garantizar los derechos de las nacionalidades sin alterar las fronteras. La ley húngara de 2001 fue especialmente controvertida, ya que llegó en un contexto en el cual algunos políticos nacionalistas habían hablado de “revocar Trianon” y restaurar la vieja Hungría. Rumanía y Eslovaquia lo consideraron un vestigio de un nacionalismo étnico trasnochado, mientras que el gobierno húngaro lo defendió como ejemplo de política de múltiples identidades, posible gracias a la nueva diversidad cultural europea (Fowler, 2002; Comisión Europea para la Democracia por la Ley, 2001). Al final, la cuestión necesitó de la mediación del Consejo de Europa. Irónicamente, la entrada de Hungría en la UE significa que no deberá derogar la ley, porque ya no será posible discriminar ni entre ciudadanos europeos ni a los de terceros países.

Europa ofrece poderosos incentivos para que las patrias transfronterizas de las minorías colaboren en caso de que sean miembros de las instituciones europeas o bien aspirantes. Ello ha sido relevante en Europa Central y en Chipre, donde la perspectiva de la entrada de Turquía en la UE ha generado incentivos para alcanzar un compromiso. El Consejo de Europa también ha puesto de su parte al abandonar su vieja doctrina de que la doble nacionalidad es fuente de conflicto y recomendarla de forma activa en algunas circunstancias en la Convención sobre Nacionalidades de 1997⁶. Así que podemos encontrarnos con un regionalismo más indeterminado o “confuso”, en el cual un territorio constituya la “patria” de un grupo nacional, ofreciéndole el reconocimiento simbólico y algunos bienes públicos, al tiempo que frena las demandas para alterar las fronteras. Dichas patrias pueden ser estados o, como en el caso de Cataluña y el País Vasco, regiones autónomas.

VIII. ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDAD

El orden europeo emergente es complejo y tiene múltiples niveles, con gran variedad de instituciones continentales que no siempre tienen el mismo alcance territorial. Tiene la UE, el Consejo de Europa, la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y varios cuerpos interestatales e interregionales. Aunque la cuestión europea entró al principio en el discurso de las minorías nacionalistas durante el período de entreguerras, en forma de visiones de una federación europea de naciones, la Comunidad Económica Europea no tuvo mucho éxito entre las minorías, que tendían a

6. La ley sobre húngaros en el extranjero, sin embargo, fue promovida como sustituta de la doble nacionalidad.

considerarla lejana, burocrática y poco comprensiva hacia las demandas de las nacionalidades. Pervivían algunas expresiones de apoyo al europeísmo, pero sin una vertiente institucional definida. Durante los años ochenta y noventa, sin embargo, surgieron ciertos incentivos institucionales para que los partidos de las minorías entraran en el juego político europeo (De Winter y Gómez-Reino, 2002; De Winter, 2001). Las elecciones directas al Parlamento Europeo a partir de 1979 fomentaron que las minorías se organizaran y en 1981 se formó la Alianza Libre Europea para unir a partidos nacionalistas y de minorías y crear un foro de diálogo y debate sobre la construcción de una nueva Europa. Los años ochenta también fueron testigos de una profundización en la integración europea y la expansión de las competencias de la Comunidad a nuevas áreas, junto al fortalecimiento de aspectos supranacionales y la institucionalización del nivel regional. Algunos partidos destacables que cambiaron de postura desde posturas antieuropeas a proeuropeas fueron el *SNP*, *Volksumie*, *Plaid Cymru*, *Union Démocratique Bretonne* y, hasta cierto punto, el *Bloque Nacionalista Galego* (De Winter, 1998; Lynch, 1996; Nicolas, 2001; Keating, 2000).

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, se desarrolló un gran interés alrededor del concepto de la Europa de las Regiones. Aunque nunca había sido definido con claridad, parecía referirse a un tercer nivel de gobierno que acompañara a los Estados y la propia UE (Bullman, 1994). Las naciones sin estado y las regiones fueron siempre demasiado heterogéneas para encajar en un esquema de estas características y éste acabó centrándose en ofrecerles algunas oportunidades para intervenir en los procesos políticos de la UE, ya fuera mediante vínculos directos con Bruselas o a través de los estados miembros. Las nacionalidades pueden ser capaces de adaptarse a estas estructuras de oportunidades regionales, así como de aliarse con regiones poderosas y “no-nacionales”⁷. Al mismo tiempo, ello les incentiva a territorializar las demandas nacionalistas. Una cláusula del Tratado de la Unión Europea de 1992 permite a ministros regionales representar a estados miembros en el Consejo de Ministros si lo permite la ley o en éste se debaten asuntos regionales. Ello se aplica de varias formas en Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido. En el Reino Unido, la participación de ministros galeses o escoceses debe ser autorizada por el gobierno central. En Alemania, el papel de los *Länder*⁸ está muy arraigado y éstos participan en la política europea por derecho propio. En Bélgica, las competencias exteriores de regiones y comunidades se corresponden exactamente con sus competencias en el interior. De esta forma, cuando algo relativo a sus competencias es tratado en el Consejo de Ministros de la UE, pueden tomar parte en éste representando a su país. Mientras que en Alemania, los *Länder* deben elaborar una postura común, en Bélgica todos los gobiernos relevantes deben lle-

7. Comillas en el original. [N. del T.].

8. Estados federados.[N. del T.].

gar a un acuerdo, y cada uno tiene derecho de veto en aquellos aspectos que estén dentro de su jurisdicción. Las comunidades autónomas españolas todavía no han conseguido tales derechos. Por lo tanto, mientras que la alta política europea sigue siendo en su mayor parte interestatal, hay mecanismos que permiten a las regiones tomar parte en ella siempre y cuando hayan conseguido imponerse en las arenas constitucionales nacionales.

Se ha prestado mucha atención a los Fondos Estructurales como medio de dar a las regiones acceso a Bruselas, una asociación con la Comisión y una fuente de financiación independiente de los Estados miembros. En la práctica, este campo es intergubernamental y las regiones no tienen forma de conseguir dinero directamente de Bruselas. Los fondos son más bien una arena para la política simbólica, en la cual los políticos regionales pueden afirmar que han establecido vínculos de financiación con Bruselas, mientras que la UE puede jactarse de cuidar de las regiones vulnerables. De este modo, han contribuido a unir todavía más europeísmo por un lado y demandas regionalistas y de las minorías por otro.

Una forma de acceso más directa se encuentra en el Comité de las Regiones. Para los nacionalistas minoritarios y los regionalistas resultó una decepción por sus reducidos poderes y su falta de recursos y porque otorga la misma representación a todos los niveles de los gobiernos subestatales. Frustrados por tener que compartir sitio con los gobiernos municipales, las regiones importantes, las naciones sin Estado y las unidades federadas emprendieron una iniciativa a favor de las Regiones con Capacidad Legislativa o de las Regiones Constitucionales⁹, buscando el reconocimiento de su papel en la constitución europea. Aunque aquéllas no siempre se corresponden con minorías o regiones culturales o nacionales, existe suficiente solapamiento como para que los *Länder* alemanes, las regiones italianas, Escocia, Gales, Flandes y Cataluña formen un frente común para defender la necesidad de reconocer un tercer nivel en la arquitectura europea. Aunque de momento no han conseguido demasiados resultados concretos, han creado otro espacio discursivo en el cual tienen lugar diálogo e intercambios sobre la construcción europea. También intervienen en dicho diálogo muchas oficinas de las regiones en Bruselas, que se han convertido en parte del conjunto de actores que elaboran las políticas y en un eslabón importante en el intercambio de ideas e iniciativas políticas. Otra arena la conforma el Consejo de Europa, cuyo Comité de Autoridades Regionales y Locales ha sido dividido en dos cámaras, una para las regiones y la otra para los municipios. Esta división se ha materializado en una Carta Europea de Autonomía Local y el borrador de una Carta Europea de Autonomía Regional.

Una oportunidad importante se encuentra en la modificación de fronteras. Las fronteras siguen teniendo importancia como expresiones de soberanía nacional y, por pri-

9. Técnicamente se trata de iniciativas separadas, pero sólo por razones institucionales, ya que una se dirigía a la UE y la otra al Consejo de Europa.

mera vez, nadie suele ponerlas en duda. Pero están perdiendo su importancia funcional. Estas dos circunstancias han fomentado nuevas formas de penetración y cooperación transfronterizas, que ya no son consideradas amenazas al Estado. Como han mostrado los estudios empíricos, en las regiones fronterizas las identidades suelen ser complejas, con los individuos identificándose tanto con sus respectivos Estados como con una nacionalidad o grupo étnico transfronterizo, escapando a una simple definición geográfica de la identidad (Bray, 2002; Kaplan, 2000; Sahlins, 1989; Fure, 1997). La permeabilidad de las fronteras permite que éstas sean renegociadas y que surjan nuevas formas de identidad múltiple. Otros han hablado de fronteras porosas o “borrosas” (Batt, 2003). A un nivel más concreto, se habilitan vías para la cooperación funcional transfronteriza en materia económica, medioambiental o cultural, dando nuevos medios de expresión al nuevo regionalismo. El Consejo de Europa publicó la Convención de Madrid, que ofrece un instrumento legal para la asociación transfronteriza. La UE tiene un importante programa de asociación transfronteriza bajo los auspicios de la iniciativa Inter-Reg, que estaba activa a finales de los años noventa en todas las fronteras entre países de la UE, incluyendo a los países candidatos. La experiencia de la asociación transfronteriza ha sido desigual, ya que las diferencias entre sistemas legales y en los incentivos políticos, junto a la tendencia de las regiones y localidades a competir entre sí por la inversión, han puesto freno a menudo a una auténtica asociación (Scott, 1999). Los efectos sobre la identidad también son sutiles: hay pocos ejemplos de comunidades fronterizas que abandonen sus identidades estatales para adoptar una étnica o nacional común. Sin embargo, la cooperación ha ayudado a redefinir las fronteras como zonas complejas donde múltiples identidades pueden ser expresadas y negociadas.

Estas oportunidades regionales no están al alcance de las minorías no territorializadas, que en su lugar se han centrado en la protección de derechos. Hasta el final de la Guerra Fría, Europa carecía de un régimen común de derechos de las minorías. Asimismo, los esfuerzos por aplicar la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos a los derechos de las minorías fueron rechazados tajantemente (Hillgruber y Jestaedt, 1994; Fenet, 1995). Desde los años noventa, las instituciones europeas han estado construyendo un régimen de derechos de las minorías gradualmente y de forma vacilante. Se trata de un régimen con tres peculiaridades importantes: tiende a centrarse en los derechos de los individuos pertenecientes a minorías en lugar de en las propias minorías; pone el acento en el acceso a servicios y garantías culturales en lugar de autonomía política; finalmente, se aplica a través de los Estados, que tienen potestad para definir el problema y para controlar sus vías europeas de solución. En 1992, el Consejo de Europa adoptó una Carta de Lenguas Regionales y Minoritarias, no sin ciertas reservas por parte de algunos países como el Reino Unido o Francia, que finalmente no la ratificó. El mecanismo de aplicación consiste en un informe trianual al Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Más ambiciosa resulta la Convención Marco sobre Minorías Nacionales de 1995, que debía ser adoptada adecuadamente por

los Estados firmantes pero que no tenía aplicación directa. No redefine o reconoce minorías, sino que más bien se dirige a los derechos de los miembros individuales de minorías, determinados por una mezcla de autoidentificación subjetiva y criterios objetivos. Los asuntos cubiertos por la Convención incluyen el uso del lenguaje, la educación, los medios de comunicación, la administración pública, rotulación de los comercios y contactos transfronterizos. La Convención destaca entre los instrumentos europeos por su objetivo de proteger y preservar las propias minorías, lo que va más allá de limitarse a prohibir la discriminación. Por otra parte, se permitió a los Estados firmantes designar a sus propias minorías antes de la ratificación. De esta forma, en este ámbito Estonia solamente incluyó a sus propios ciudadanos, rechazando la inclusión de los rusos que no se ajustaron a los estrictos criterios para obtener la nacionalidad. Precisamente ello fue lo que motivó las reservas de la propia Rusia. Luxemburgo, preocupado por los derechos de los inmigrantes y sus descendientes, limitó su protección a aquellas minorías que hubieran estado presentes en el país a lo largo de “varias generaciones” y entonces declaró que, de acuerdo con dicho criterio, en Luxemburgo no había minorías. Otros Estados, no obstante, se tomaron el problema más en serio y se otorgó protección a muchas minorías nacionales.

La OSCE tiene un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. Pese a que inicialmente fue ideado por si surgían problemas reales o potenciales, su papel se ha extendido al ámbito de las minorías en lugar de circunscribirse a los derechos puramente individuales. De momento se ha limitado a los países de la Europa Central y Oriental. La OSCE también toma parte en la protección de las minorías a través del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (Benoît-Rohmer, 1996).

La UE ha sido reticente a involucrarse en cuestiones de derechos de las minorías, pero se ha demostrado que es imposible mantenerse el margen. Un artículo del Tratado de Unión Europea (Maastrich) establece el compromiso de defender la diversidad cultural, y el Parlamento Europeo se sirvió de éste para crear una Oficina Europea para las Lenguas Menos Difundidas en Dublín. Las negociaciones para la admisión de los países de la Europa Central y del Este dieron relevancia a la cuestión, y los criterios de Copenhage de 1993 incluían el respeto a las minorías. Los informes de adhesión destacan los progresos en esta cuestión y solicitan cambios si es necesario. Ha habido un cierto avance hacia la aceptación de los derechos de los grupos, motivado quizás por consideraciones sobre seguridad e inmigración, y en especial de la posición de los rusos en las antiguas repúblicas soviéticas. La discriminación contra los gitanos también ha constituido un tema de gran relevancia.

El enfoque de la UE ha recurrido a menudo a principios y procesos provenientes del Consejo de Europa y la OSCE, así como a las reacciones suscitadas por éstos (Brusis, 2003). Por consiguiente, ha presionado a los países candidatos a la adhesión para que adoptaran la Convención Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales, ampliamente aceptada por los países miembros, en lugar de la más polémica Conven-

ción Europea sobre Lenguas Regionales y Minoritarias (Hughes y Sasse, 2003). El Pacto de Estabilidad de 1995 o Plan Balladur, en el cual la UE animaba a los países candidatos a acordar entre ellos las cuestiones relativas a minorías y fronteras, fue explícitamente patrocinado por la OSCE (Liebich, 1998). Se trata de un enfoque fragmentado e irregular, pero a través de iniciativas individuales que vinculan a las distintas instituciones, se ha puesto en marcha algo parecido a un régimen de derechos de las minorías (Jackson Preece, 1998). La ampliación constituirá la prueba de fuego para este régimen, ya que el Tratado de Ámsterdam de 1997, que incorporaba los criterios de Copenhague en el *acquis de l'Unión*¹⁰, dejaba fuera las cláusulas de derechos de las minorías (Hughes y Sasse, 2003). Ello implica que, después de la ampliación, o bien la UE dejará de supervisar los derechos de las minorías en los nuevos Estados miembros o deberá adoptar nuevas herramientas para supervisarlos también en todos los Estados miembros, ya sean recientes o no.

IX. LA ADAPTACIÓN DEL ESTADO

Por lo tanto, Europa permite que se debilite el control estatal y la externalización de funciones previamente centralizadas, pero la respuesta depende de la adaptación de los propios Estados, que siguen siendo los intermediarios entre las nacionalidades y Europa. Normalmente, Bélgica se ha comprometido en el proceso de integración, cediendo competencias a comunidades y regiones y también a Europa. A veces parecía que el Estado en sí fuera a desaparecer, aunque es precisamente esta forma de externalizar problemas la que en cierto modo le mantiene unido. El Reino Unido se ha transformado a sí mismo en un Estado multinacional asimétrico. Parece que a pesar de no haber experimentado una revolución nacional y de mantener muchas características propias del *ancien régime*¹¹, haya sido capaz de pasar directamente de un Estado premoderno a uno postmoderno. Europa ha contribuido a este proceso en varios aspectos, a pesar del euroescepticismo predominante. El marco europeo es uno de los factores que posibilitaron un Acuerdo de Viernes Santo a través del cual el Reino Unido y la República de Irlanda abandonaron sus respectivas exigencias sobre Irlanda del Norte (McGarry, 2001). También hizo posible alcanzar un acuerdo sobre la autonomía de Escocia menos cargado de salvaguardas y restricciones que el que había sido propuesto en 1978. Los Estados basados en los principios napoleónicos de unidad y uniformidad han tenido más dificultades para adaptarse, a pesar de ser, en general, europeístas. Éstos incluyen

10. El *acquis de l'Union* no es otra cosa que el compromiso de los países candidatos a adherirse a la UE a aceptar los derechos y obligaciones que ésta les impone, así como su estructura institucional. [N. del T.].

11. N. del T. En francés en el original. [N. del T.].

el obvio ejemplo de Francia, así como Italia e incluso España, donde el actual gobierno ha tendido a reaccionar a las amenazas sobre su soberanía con una agresiva afirmación del resto de sus prerrogativas y la resistencia a profundizar en la descentralización. En la Europa Central y Oriental reina un generalizado miedo al separatismo y la desconfianza respecto a las soluciones federales, ya que los Estados acaban de recuperar la independencia y son reacios a perderla. Sin embargo, también a este respecto existen diferencias. Rumanía ha tendido a poner el acento en el modelo francés de nacionalidad unitaria como base de la democracia. Hungría, consciente del elevado número de húngaros en Estados vecinos, ha abogado por una idea más flexible y compleja de nacionalidad y ciudadanía. Polonia, que en el pasado estuvo dividida, ha destacado la unidad nacional y ha intentado relegar el regionalismo a una estructura de carácter funcional, que no está basada en regiones históricas y que busca su encaje en el Estado polaco en lugar del nivel europeo. La medida en que se ha permitido a las regiones operar en Europa varía de un país a otro.

X. LA CONSTITUCIÓN DE EUROPA

Se ha escrito mucho sobre el gobierno multinivel en Europa, así como sobre el pluralismo y la complejidad de las estructuras mediante las cuales se elaboran las políticas (Hooghe y Marks, 2001). Sin embargo, sin una constitución¹² se teme que Europa carezca de una base normativa clara y se convierta en poco más que una arena para la competición entre grupos. Ello es aplicable también a la cuestión de las nacionalidades, ya que somos testigos de una plétora de demandas de autodeterminación, derechos históricos y presentes y de soberanía original. Un marco normativo tan complejo necesita una nueva forma de pensamiento constitucional que se adapte a un mundo en el cual la vieja tríada compuesta por nación, territorio y soberanía no puede ya darse por supuesta.

De forma creciente, el constitucionalismo se ha visto separado conceptualmente del Estado, partiendo de que las constituciones pueden existir en múltiples niveles y de que el propio constitucionalismo puede ser tanto un proceso como un final asociado a un conjunto de normas. La expresión “metaconstitucionalismo” ha sido acuñada para designar el ámbito en el que las diversas visiones constitucionales se encuentran y son negociadas (Walker, 2002). En un marco como éste, es posible el pluralismo constitucional, en el cual varias posturas sobre el orden y la soberanía pueden coexistir, incluidas las de la soberanía compartida y dividida. Existen dos versiones de los argumentos sobre soberanía dividida. De acuerdo con la primera, la soberanía sigue siendo un principio indivisible pero, como varios actores la reclaman a varios niveles, no hay otra

12. El texto original fue publicado en 2004, antes de la aprobación en referéndum de la constitución europea. [N. del T.]

solución que el compromiso. Cuando la teoría constitucional fracasa, la política toma el relevo. Por ejemplo, los nacionalistas vascos afirman que, dado que la constitución española de 1978 no reconoció sus derechos ancestrales y no consiguió el apoyo de una mayoría absoluta de los vascos en su referéndum, no es legítima¹³. Aunque ello les priva de trabajar en el marco que ésta establece. En Escocia, existe una cuestión intelectual y legal no resuelta referente a las fuentes y la naturaleza de su soberanía, pero no por ello se bloquean los procesos políticos. La segunda versión consiste en ver la soberanía no como la exigencia del monopolio de la autoridad, sino como la reivindicación de un elemento de soberanía original (es decir, que no deriva de una autoridad superior) que reconoce la existencia de otras fuentes de soberanía original que necesaria e inherentemente se limitan mutuamente. Este modelo es más consistente con las doctrinas históricas que están siendo restauradas en las naciones sin Estado de Europa. Es posible, por lo tanto, un constitucionalismo europeo en el que exista un espacio compartido a nivel europeo, distinguido por unos valores comunes y la igualdad de derechos y en el cual sean posibles soluciones que reflejen el estatus de los diferentes estados, regiones y nacionalidades.

Para tal fin, sería necesaria una constitución europea que fuera lo suficientemente robusta para proporcionar un marco institucional superior, pero lo suficientemente flexible para permitir la diversidad dentro de éste. Una Unión Europea construida de acuerdo con el Estado-nación tradicional no podría satisfacer dichas necesidades, y fracasaría como lo ha hecho el propio Estado. En el otro extremo, una Europa que funcionara como un mero *holding*, la venta de acciones o un instrumento para externalizar problemas difíciles no podría sostener los valores comunes y el orden constitucional que hacen posible el pluralismo. Puede estar surgiendo una práctica constitucional, como hemos visto al analizar las diversas instituciones y estrategias en Europa, pero no existe un marco general para gestionar la nueva complejidad nacional.

Ello es puesto de manifiesto por los debates acerca de la Convención sobre el Futuro de Europa y el borrador de su constitución. La cuestión nacional/regional no constituía una prioridad en la Convención, a la que no se asignó la tarea de proponer un nuevo estatuto de las naciones y minorías nacionales. Tampoco podía atacar frontalmente a la soberanía y autoridad de los Estados. Por el contrario, los debates siguieron una lógica de acuerdo con la cual la autoridad es distribuida de forma compleja entre las instituciones europeas y estatales. De esta forma, nacionalidades y regiones deben encontrar su lugar en una Europa de los Estados en lugar de soñar en su desaparición en beneficio de una utópica Europa de los Pueblos (Jáuregui, 1997). No obstante, las diversas visiones disponibles de Europa ofrecen más, o menos, espacio para acomodo de las nacionalidades. Una Europa intergubernamental basada en los Estados existentes

13. El Partido Nacionalista Vasco recomendó la abstención en el referéndum sobre la constitución española, pero el voto a favor en el del Estatuto de Autonomía Vasco.

ofrece, claramente, menos oportunidades a las naciones sin Estado. Una Europa integrada pero centralizada y uniforme no les ofrecería mucho más. Por consiguiente, regiones y nacionalidades han luchado por una Europa integrada pero descentralizada y pluralista. De este modo, el europeísmo de las minorías nacionales y naciones sin Estado puede servir de medio de legitimación del propio proyecto europeo al vincularlo a la movilización y las identidades locales. En consecuencia, en lugar de que Europa busque su propio *demos* separado, puede constituir el marco de múltiples *demos* constitutivos a su vez, junto al Estado, de una comunidad política más amplia. Dicha configuración se encuentra más cerca de la idea de federalismo pluralista (Caminal, 2002) que de un federalismo uniforme clásico a imagen y semejanza del modelo estadounidense.

Sin embargo, la clarificación y demarcación de funciones y responsabilidades amenaza con reducir el espacio a disposición de regiones y nacionalidades al que especifica la nueva constitución. De hecho, el propio proceso constitutivo puede reducir aquellos espacios de incertidumbre en los cuales puedan ser negociadas nuevas formas de autoridad, y Europa puede acabar convertida en un obstáculo para las nuevas formas de acomodo de las nacionalidades. En la última revisión de importancia del tratado, en Maastrich, se crearon oportunidades para ello que los Estados miembros podían usar a voluntad (véase más arriba). En la actual ronda constitucional, parece haber menos voluntad de establecer diferencias de ese tipo. La mayoría de la Convención y del Comité de las Regiones incluso rechazaron que se distinguiera entre unidades federadas y parlamentos nacionales surgidos de la descentralización, por una parte, y el gobierno municipal por la otra. El gobierno flamenco y la Convención Catalana para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea propusieron que fuera posible dividir el voto de un Estado miembro en el Consejo de Ministros, pero esta propuesta no tenía ninguna posibilidad. Tampoco tenía posibilidad alguna la propuesta de “crecimiento interno” de la Alianza Libre Europea, de acuerdo con la cual las naciones sin Estado pudieran convertirse en miembros de pleno derecho de la UE. El gobierno vasco propuso una expansión de acuerdo a la propuesta Lamassoure¹⁴, según la cual las regiones podían convertirse en socios de la Unión, de forma que el País Vasco pudiera obtener el estatus de “Estado asociado”. No obstante, la idea original de Lamassoure, que de por sí quedaba bastante lejos de esto, fue rebajada todavía más hasta tomar forma de descentralización administrativa. Por otra parte, la UE no siempre permitió que en la aplicación interna de las directivas de la UE los Estados establecieran entre regiones diferencias que a menudo sí eran permitidas cuando se establecían entre Estados. Las numerosas excepciones para dar acomodo a regiones en los tratados existentes, inclu-

14. Alain Lamassoure, diputado del Parlamento Europeo, propuso que las regiones pudieran convertirse en “socios de la Unión”, con grandes responsabilidades para aplicar por sí mismos políticas de la UE. La Comisión ha procedido de acuerdo con esta idea realizando contratos a tres bandas entre la Comisión, un Estado miembro y una región.

yendo las Islas Canarias, las Azores y las land, no deben ser interpretadas como una tendencia general. Incluso la propuesta de reconocer una categoría de regiones con capacidad legislativa fracasó, víctima de la combinación de aquellos que consideraban que todas las regiones debían ser iguales con los que pensaban que las regiones eran tan diferentes que resultaba imposible categorizarlas.

XI. CONCLUSIONES

Cabe concluir que la integración europea ha afectado a la cuestión de las nacionalidades a tres niveles: el del Estado, el de las nacionalidades y el de la propia arena política europea. Sin embargo, el impacto tiene dos caras. Por una parte, el cada vez más importante lenguaje del pluralismo y la soberanía dividida genera un espacio discursivo para nuevas demandas de autoridad. Los movimientos nacionalistas tienen tendencia a adoptar una postura favorable a la post-soberanía, a formular un nacionalismo cívico e inclusivo y a poner el acento en su base territorial. Ello ha moderado y refrenado el nacionalismo, aunque todavía existen algunos movimientos separatistas y étnicamente excluyentes. Los Estados siguen representando un impedimento para las visiones utópicas de la Europa de los Pueblos, pero algunos se han adaptado más al nuevo pluralismo que otros. Europa, al externalizar las funciones comunes, permite que se dé una mayor asimetría dentro de los países. La estructura institucional europea genera una serie de oportunidades para que los actores no estatales intervengan, obtengan reconocimiento, construyan sistemas de acción y se aseguren protección. Por otra parte, las oportunidades concretas que Europa proporciona son limitadas y bastante dispares. Europa genera espacios para una mayor diversidad, pero muchas de sus iniciativas políticas e institucionales asumen un nivel de autoridad e identidad subestatal homogéneo (Closa, 2002). Una UE intergubernamental, cuyos Estados impongan muchas restricciones sobre las capacidades de los gobiernos subestatales, incentivará a las nacionalidades a convertirse en Estado, aunque ello no fuera en principio su objetivo prioritario.

Hasta ahora, una evolución gradual ha permitido que Europa y las nacionalidades se adapten mutuamente a la vez, explorando nuevas formas de orden político. Fórmulas como “Estado regional”, “fragmento de Estado” o “Estado incompleto” han sido criticadas por su implicación y porque en cierto modo están incompletas, pero esta misma característica marca la evolución de la propia Europa. Una forma abierta y flexible de constitucionalismo permitiría que este proceso continuara, con los ajustes que fueran necesarios. Un esfuerzo para cerrar este proceso o fijar el estatus, las categorías y las competencias de Europa, Estados miembros, nacionalidades y regiones correría el riesgo de generar el tipo de desajuste que causó los antes mencionados problemas en el pasado.

Referencias

- ADHR. 1998. Alianza Democrática de Húngaros de Rumanía, *Programa 1998*. www.hhrf.org/rmdsz.
- Aguilera de Prat, Cesáreo. 2002. *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Albareda i Salvadó, Joaquim, y Pere Gifré i Ribes. 1999. *Historia de la Catalunya moderna*. Barcelona: Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya.
- Applegate, Celia. 1999. «A Europe of regions: Reflections on the historiography of sub-national places in modern times», *The American Historical Review*, 104.4.
- Arana, Sabino. 1998. «Bizkaya por su independencia», en Santiago de Pablo, José Luis de la Granja y Ludger Mees, eds., *Documentos para la historia del nacionalismo vasco*, editado por Barcelona: Ariel.
- Badie, Bertrand. 1995. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. París: Fayard.
- Batt, Judy. 2002. «Reinventing banat», *Regional and Federal Studies*, 12.2: 178-202.
- Batt, Judy. 2003. «“Fuzzy statehood” versus hard borders: The impact of EU enlargement on Romania and Yugoslavia», en Michael Keating y James Hughes, eds., *The regional challenge in Central and Eastern Europe, territorial restructuring and European integration*. Bruselas: Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang.
- Bauer, Otto. 2000. *The question of nationalities and social democracy*, traducido por Joseph O'Donnell; editado por Ephraim Nimni, prólogo de Heinz Fisher. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Benoît-Rohmer, Florence. 1996. *The minority question in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Bialasiewicz, Luiza. 2002. «Upper Silesia: Rebirth of a regional identity in Poland», *Regional and Federal Studies*, 12.2: 111-132.
- Biorcio, Roberto. 1997. *La Padania promessa*. Milán: Il Saggiatore.
- Bray, Zoe. 2002. *Boundaries and identities in Bidasoa-Txingudi on the Franco-Spanish frontier*. Tesis doctoral. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers. 1998. «Myths and misconceptions in the study of nationalism», en John A. Hall, ed., *The state and the nation. Ernest Gellner and the theory of nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusis, Martin. 2003. «The European Union and interethnic power-sharing arrangements in accession countries», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1: 1-20.
- Bullman, Udo. ed. 1994. *Die politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos.

- Caminal, Miquel. 2002. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós.
- Closa, Carlos. 2002. «La pluralidad nacional en un mismo Estado y en la UE», en Ferrán Requejo, ed., *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: Ariel.
- Comisión Europea para la Democracia por la Ley [Comisión Venecia]. 2001. *Paper conatinng the position of Hungarian government in relation to the act on Hungarians living in eighbouring countries*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Courchene, Thomas J. 2001. *A state of minds. Toward a human capital future for Canadians*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Creveld, Martin. 1999. *The rise and decline of the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies, Norman. 1997. *Europe: A History*. Londres: Pimlico.
- De Winter, Lieven. 1998. «The volksunie and the dilemma between policy success and electoral survival in Flanders», en Lieven de Winter y Huri Tursan, eds., *Regionalist Parties in Europe*, Londres: Routledge.
- De Winter, Lieven. 2001. «The impact of European integration on ethnoregionalist parties», *Working Papers*, 195. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- De Winter, Lieven, y Margarita Gómez-Reino Cachafeiro. 2002. «European integration and ethnoregionalist parties», *Party Politics*, 8, 4: 483-503.
- Dressler Holohan, Wanda, y Maria Ciechocinska. 1996. «The recomposition of identity and political space in Europe: The case of Upper Silesia», en Liam O'Dowd y Thomas M. Wilson, eds., *Borders, Nations and States*. Aldershot: Avebury.
- Fenet, Alain. 1995. «L'Europe et les minorités», en Alain Fenet, ed., *Le Droit et les Minorités*. Bruselas: Bruylant (83-195).
- Ferguson, William. 1998. *The identity of the Scottish nation. An historic quest*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Fowler, Brigid. 2002. «Fuzzing citizenship, nationalising political space: A framework for intepreting the Hungarian "status law" as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe, one Europe or several», *Programme Working Paper*, 40/02. Brighton: Sussex European Institute.
- Fure, Jorunn Sem. 1997. «The german-polish border region. A case of regional integration?». *ARENA Working Papers*, 97/19, Oslo: ARENA Project.
- Gagnon, Alain-G. 2001. «Le Québec, une nation inscrite au sein d'une démocratie étriquée», en Jocelyn McCure y Alain-G. Gagnon, eds., *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*. Montreal: Québec-Amérique.
- Giner, Salvador, Lluís Flaquer, Jordi Busquet, y Núria Bultà. 1996. *La cultura catalana: el sagrat i el profà*. Barcelona: Edicions 62.
- Gruber, Karoly. 2002. «Constitutional regions, stateless nations and the future of Europe debate». Brussels: The European Policy Centre.

- Guibernau, Montserrat. 1999. *Nations without States. Political communities in a global age*. Cambridge: Polity.
- Herrero de Miñón, Miguel. 1998. *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid: Taurus.
- Herrero de Miñón, Miguel, y Ernest Lluch, eds., 2001. *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Barcelona: Crítica. 19.
- Hertz, Frederick. 1944. *Nationality in history and politics*. Londres: Kegan Paul, Trench and Turner.
- Hillgruber, Christian, y Matthias Jestaedt. 1994. *The European Convention on Human Rights and the protection of national minorities*. Colonia: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Hobsbawm, Eric. 1990. *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffman, John. 1998. *Sovereignty*. Buckingham: Open University Press.
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hughes, James, y Gwendolyn Sasse. 2003. «Monitoring the montors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2003: 1-36.
- Ibarretxe, Juan José. 2002. *Nuevo pacto político para la convivencia*. www.Euskadi.net/konponbideak/nuevopacto.
- Jackson Preece, Jennifer. 1998. *National minorities and the European nation-states system*. Oxford: Oxford University Press.
- Jáuregui, Gurutz. 1997. *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Jellineck, Georg. 1981. *Fragments de Estado, translation of Uber Staatsfragmente*. Madrid: Crívtas.
- Kann, Robert A. 1950. *The multinational empire: nationalism and national reform in the Habsburg monarchy, 1848-1919*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaplan, David. 2000. «Conflict and compromise among borderland identities in northern Italy», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 91.1: 44-60.
- Kearney, Richard. 1997. *Postnationalist ireland: politics, culture, philosophy*. Londres: Routledge.
- Keating, Michael. 1998. *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Aldershot: Edward Elgar.
- Keating, Michael. 1999a. «Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe», *Etudes internationales*, 30, 4: 729-743.
- Keating, Michael. 1999b. «Rethinking the region. Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia», *European Urban and Regional Studies*, 8, 3: 217-234.

- Keating, Michael. 2000. «The minority nations of Spain and European integration: a new framework for autonomy?», *Journal of Spanish Cultural Studies*, 1, 1: 29-42.
- Keating, Michael. 2001a. *Nations against the state: the new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2.^a ed. Londres: Palgrave.
- Keating, Michael. 2001b. *Plurinational democracy. Stateless nations in a post- sovereignty era*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael; John Loughlin, y Kris Deschouwer. 2003. *Culture, institutions and economic development. A study of eight European regions*. Aldershot: Edward Elgar.
- Kymlicka, Will. 2001. «Reply and conclusion», en Will Kymlicka y Magda Opalski, eds., *Can liberal pluralism be exported? Western political theory and ethnic relations in eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, y Christine Straehle. 1999. «Cosmopolitanism, nation-states, and minority nationalism: A critical review of recent literature», *European Journal of Philosophy*, 7.1: 65-88.
- Liebich, André. 1998. «Ethnic minorities and long-term implications of EU enlargement», RSC Working Paper 98/49. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Lobo, Ricard. 1997. «La devolución de la soberanía», en Xavier Bru de Sala, Gemma García, Anna Grau, Ricard Lobo, Magda Oranich, Martí Parellada, Augustí Pons y Josep-Maria Puigjaner, *El modelo catalán. Un talante político*. Barcelona: Flor del Viento.
- Lynch, Peter. 1996. *Minority nationalism and European integration*. Cardiff: University of Wales Press. 20.
- Macartney, C. A. 1969. *The Habsburg empire, 1790-1918*. Nueva York: Russell and Russell.
- MacCormick, Neil. 1999. *Questioning sovereignty. Law, state and nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- MacCormick, Neil. 2000. «Is there a Scottish path to constitutional independence?», *Parliamentary Affairs*, 53: 721-736.
- McCrone, David. 1998. *The sociology of nationalism*. Londres: Routledge.
- McGarry, John. 2001. «Globalization, European integration and the Northern Ireland conflict», en Michael Keating y John McGarry, eds., *Minority nationalism and the changing international order*. Oxford: Oxford University Press, 295-324.
- Mill, John Stuart. 1972. *On liberty, utilitarianism, and considerations on representative government*. Londres: Dent.
- Miller, David. 1995. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Moreno, Eduardo, y Francisco Martí. 1977. *Catalunya para españoles*. Barcelona: DORESA.
- Murkens, Jo; Peter Jones, y Michael Keating. 2002. *Scottish independence. A practical guide*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

- Murphy, Alexander B. 1999. «Rethinking the concept of European identity», en Guntram H. Herb y David H. Kaplan, eds., *Nested identities. Nationalism, territory, and scale*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Nicolas, Michel. 2001. *Bretagne, un destin européen*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Nimni, Ephraim. 1999. «Nationalist multiculturalism in late imperial Austria as a critique of contemporary liberalism: the case of Bauer and Renner», *Journal of Political Ideologies*, 4.3: 289-314.
- Ohmae, Kenichi. 1995. *The end of the nation state. The rise of regional economies*. Nueva York: Free Press.
- Oneto, G. 1997. *L'invenzione de la Padania: La rinascita della comunità più antica d'Europa*. Bergamo: Foedus.
- Paasi, Anssi. 2002. «Place and region: regional world and words», *Progress in Human Geography*, 26.6: 802-811.
- Paquin, Stéphane. 2001. *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*. Montreal: vlb.
- Puig i Scotoni, Pau. 1998. *Pensar els camins a la sobirania*. Barcelona: Mediterrànea.
- Roshwald, Aviel. 2001. *Ethnic nationalism and the fall of empires. Central Europe, Russia and the middle east, 1914-1923*. Londres: Routledge.
- Sahlins, Peter. 1989. *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*. Berkeley: University of California Press.
- Sales, Núria. 1989. *Els sigles de la decadència, Vol. IV of Història de Catalunya*. Barcelona: Edicions, 62.
- Scott, Allen. 1998. *Regions and the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, John W. 1999. «European and North American contexts for cross-border regionalism», *Regional Studies*, 33.13: 605-617.
- Scott, Paul H. 1992. *Andrew fletcher and the treaty of Union*. Edimburgo: John Donald.
- Sked, Alan. 1989. *The decline and fall of the Habsburg empire, 1815-1918*. Londres: Longman.
- Storper, Michael. 1997. *The regional world. Territorial development in a global economy*. Nueva York: Guildford.
- Tamir, Yael. 1993. *Liberal nationalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Tarleton, Charles. 1965. «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation», *Journal of Politics*, 27: 861-874.
- Ugalde, Alexander. 2001. «Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco», en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Vicens Vives, Jaime. 1970. *Approaches to the history of Spain*, 2.^a ed. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.

- Vos, Louis. 2002. «Reconstructions of the past in Belgium and Flanders», en Bruno Coppeters y Michael Huysseune, eds., *Secession, history and the social sciences*, Bruselas: Brussels University Press.
- Walker, Neil. 1996. «European constitutionalism and European integration», *Public Law*, verano, 266-290.
- Walker, Neil. 1998. «Sovereignty and differentiated integration in the European Union». *European Law Journal*, 4.4: 355-388.
- Walker, Neil. 2002. «The idea of constitutional pluralism», *Modern Law Review*, 65, 3.
- Wils, Lode. 1996. *Histoire nationale des belges*. Ottignies: Quorum.

MICHAEL KEATING

michael.Keating@eui.eu

Michael Keating es profesor en el Instituto Europeo de Florencia desde 2000 y actualmente es el director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Graduado por la University of Oxford en 1971, obtuvo su doctorado en 1975 por el Glasgow College of Technology y es miembro de la Royal Society of Edinburgh. Ha sido profesor en la University of Aberdeen, University of Strathclyde en Glasgow y University of Western Ontario. Ha sido profesor visitante en EEUU, Inglaterra, Francia, España y Noruega. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre política urbana y regional, nacionalismo y política europea comparada.