

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2019-1-90-95

КАТАЛОНИЯ И СТРАНА БАСКОВ: АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПРОЕКТОВ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ

Юлия Фролова

Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена

Аннотация

Статья посвящена проблеме самоопределения автономных сообществ Каталонии и Страны Басков, которая является одной из самых актуальных в повестке дня испанского государства. В основе конфликта лежит столкновение базовых принципов международного права: суверенитета и права народов на самоопределение. На сегодняшний день этот аспект испанской внутренней политики становится актуальным и для всего Европейского союза в целом. За всю историю вопроса нередко предпринимались попытки найти оптимальный план разрешения конфликта как со стороны Испании, так и со стороны регионов. Такие способы включали в себя самые разные альтернативные пути: от полного предоставления независимости регионам до сохранения любыми способами суверенной целостности государства. В силу отсутствия единого общепринятого пути аргументирования вопроса проблема все еще не решена. Анализ предлагаемых ранее проектов позволяет выделить наиболее существенные преимущества и недостатки подобных альтернатив, что в дальнейшем может позволить разработать план решения проблемы. В статье автор анализирует некоторые основные значимые проекты самоопределения, которые разрабатывались внутри самих автономных сообществ, при этом важным критерием отбора было наличие цельной программы, а не отдельных тезисов и идей, существенное количество которых также можно найти в истории вопроса.

Ключевые слова: право на самоопределение; автономное сообщество; Страна Басков; Каталония; Испания.

Вопрос борьбы за самоопределение у каталонцев и басков в Испании имеет длительную историю и не теряет актуальности и сегодня. Противостояние проходило все фазы: от скрытого конфликта до открытого вооруженного противостояния. При этом внутри самих регионов (Страна Басков и Каталония) регулярно предпринимались попытки разработки проекта самоопределения как способа урегулирования конфликта.

Первый рассматриваемый проект решения вопроса – проект партии Батасуна. Партия выстраивала цепочку между установлением мира в регионе, правами человека и правом наций на самоопределение. Построение мира и прекращение конфликта Страны Басков с Испанией предполагалось строить на основе уважения прав человека¹. В своей программе Батасуна утверждала, что на данный момент соблюдения прав человека нет ни со стороны Испании, ни со стороны Франции, причем оба государства в равной степени несут ответственность за происходящее, несмотря на разный уровень борьбы за самоопределение у французских и испанских басков. Однако ключевым моментом для решения вопроса по-прежнему остается право наций на самоопределение, поэтому первое, о чем должны говориться в трехстороннем соглашении – реализация этого права. Истоки нынешней ситуации Батасуна видит в неразумной политике Франции и Испании, направленной на насильственное размывание идентичности и уникальности

© Фролова Ю. Н., 2019

¹ A scenario for peace in the Basque country. Batasuna documentos. Available at: URL: https://web.archive.org/web/20030624090356/http://www.batasuna.org/dokumentuak/batasuna/i_bake.htm (accessed: 06.12.2017).

регионов¹. Большая надежда возлагается на политические процессы развития Европейского союза с целью формирования «Европы регионов». Стоит отметить, что программа не предлагает готового решения по построению нового государства, однако указывает на основные моменты, с которых необходимо начать такое строительство. Одна из главных частей программы – 10 соглашений, которые обозначают основные сферы, по которым должен быть достигнут трехсторонний консенсус. Основными сферами являются детализация реализации права на самоопределение, форма и устройство новой Страны Басков, определение роли и взаимодействия баскского, французского и испанского языков, формирование системы образования и др.

В настоящее время деятельность партии Батасуна прекращена, одной из причин было применение насильственных методов достижения целей совместно с террористической организацией ЭТА. Однако установки Батасуны можно наблюдать в программах других существующих партий Страны Басков (например, Bildu), что говорит о популярности этих идей в регионе.

Одним из важнейших политических сценариев развития ситуации в Стране Басков стал План Ибарретче. В 2003 г. председатель правительства Страны Басков Хуан Хосе Ибарретче представил новый «Политический статут баскского сообщества². В соответствии с этим проектом Страна Басков должна была стать свободно присоединившейся к Испании «Сообществом Страны Басков» (La Comunidad de Euskadi), которое обладало бы значительно большей самостоятельностью, чем в соответствии с актуальным законодательством Испании. Реализация такого проекта привела бы к еще более значительной федерализации Испании. «План Ибарретче» представлял собой достаточно детально проработанный проект создания нового территориального образования. В этом было его несомненное преимущество по сравнению с вышеупомянутым проектом, и в целом по сравнению со многими другими, существовавшими до и после программами самоопределения.

Программа вводила новое гражданство – гражданство Страны Басков, при этом населению нового Сообщества предоставлялась возможность выбора – гражданство Страны Басков или Испании, либо двойное. Большая роль принадлежит месту и значимости баскского языка, как одного из главных составляющих баскской уникальности. Баскский язык, наряду с испанским, в соответствии с планом является официальным языком Сообщества. Одно из первых мест в проекте уделено взаимодействию Испании и Сообщества Страны Басков, которое должно быть основано на взаимной лояльности, уважении, балансе сил и сотрудничестве. С этой целью проектом предусмотрено внедрение некоторых новых органов взаимодействия: Двусторонней комиссии и Суда по конфликтам между Страной Басков и Испанией. Двусторонняя комиссия фактически является политическим органом, который должен координировать действия Парламента Сообщества Басков и Генеральных Кортесов Испании в случае, если эти действия затрагивают интересы обеих сторон. Такого рода координация базируется на основных принципах, существующих в условиях межправительственного взаимодействия. Здесь стоит обратить внимание на термин «межправительственных» (intergubernamental) – предполагая, что термин употреблен в своем первом значении, можно сделать вывод, что речь идет о международных отношениях, то есть по сути это уже даже не федеративное устройство, а конфедерация суверенных государств.

Второй орган – Суд по конфликтам между Страной Басков и Испанией представляет собой интегрированную организацию внутри существующего Конституционного суда, который будет решать конфликтные ситуации между двумя субъектами. Орган должен состоять из 6 судей, половина из которых назначается Страной Басков, а вторая половина – Испанией. В проекте подробно прописаны полномочия и функции всех трех ветвей власти в составе нового Сообщества, а также значимое место уделено международным взаимоотношениям Страны Басков. Примечателен тот факт, что Сообщество Страны Басков видит себя самостоятельным субъектом в рамках европейской политики, и с

¹ Construisant le Pays Basque. Engagement pour le changement. Batasuna documentos. Available at: URL: https://web.archive.org/web/20030624085233/http://www.batasuna.org/dokumentuak/batasuna/f_eraiki.htm (accessed: 06.12.2017).

² Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Comisión de Instituciones e Interior. Available at: URL: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2003/10/estatuto_vasco.pdf (accessed: 16.03.2018).

этой целью требует прямого представительства своих полномочий (а не через испанское государство) в составе органов управления Европейского союза.

Реакция на проект в общественных и политических кругах была неоднозначной, критика была не только с испанской стороны, но и внутри Страны Басков. Испанское правительство именовало план антиконституционным, угрожающим самим основам испанской государственности. Мариано Рахой (на тот момент заместитель председателя правительства) говорил о сходстве идей Плана Ибарретче с идеологией ЭТА¹, а одна из самых читаемых газет Испании «El Mundo» утверждала, что принятие подобного плана привело бы к последствиям, сходным с распадом Югославии. В целом реакция официального испанского правительства понятна, так как, несмотря на свою детальность, План Ибарретче оставлял открытыми многие вопросы и действительно ставил под сомнение конституционные основы существования испанского государства, меняя форму государственного устройства с унитарного на федеративное и даже конфедеративное.

Хотя План Ибарретче и не имел успеха на голосовании парламента Испании, он представлял и представляет собой серьезный интерес для исследователей в силу своей целостности и завершенности. Одним из таких исследований стал труд ученых Мадридского университета Комплутенсе «The Companies of the Basque Country in the Face of Secession». В результате исследователи пришли к выводу о том, что реализация Плана Ибарретче принесет с собой значительное количество экономических проблем для Страны Басков. Основная из таких проблем – отток компаний и инвесторов из региона в силу того, что, согласно прогнозам, Страна Басков отделится не только от Испании, но и от Европейского союза, одновременно с выходом из зоны евро. Конечно, эти аспекты не прописаны в Плане напрямую, однако именно такое развитие событий виделось ученым наиболее реалистичным. Приводятся даже цифры, речь идет о 10%-ном снижении ВВП и 10%-ном уровне безработицы, а также об уходе из региона 25% ныне работающих там компаний (The Ibarretxe Plan, 2003).

Согласно оценкам СМИ, далеко не все баски активно поддержали План Ибарретче, некоторые видели в нем лишь дальнейшую дестабилизацию ситуации в регионе и антибаскскую направленность². «План» критиковался и политическими силами внутри региона. Партия Батасуна представила свое негативное отношение к проекту в виде публикации «10 причин, чтобы сказать «нет» Плану Ибарретче» (Diez razones para decir no al Plan Ibarretxe)³. Батасуна обвиняет Ибарретче в том, что при разработке Плана не были учтены интересы и уже существующие наработки других партий и организаций, а также полагает, что этот проект не принесет мир в регион и закроет Страну Басков от Европейского союза.

Несмотря на всю дискуссионность и итоговое непринятие Плана Ибарретче, стоит отметить, что это одна из немногих программ по решению вопроса самоопределения басков, которая предлагала логичное, детальное и проработанное решение вопроса. При этом стоит учитывать, что для возможности дальнейших попыток сепаратизма должны быть реализованы ряд условий, среди которых сохранение тенденции к снижению степени интегрированности баскской экономики в экономику остальной страны, а также согласие ЕС принять регион в ряды Сообщества в случае отделения (Хенкин, 2011).

Что касается Каталонии, то здесь также в разное время разрабатывались пути решения проблемы самоопределения. Каталонский сепаратизм имеет сильные социокультурные, политические и экономические ресурсы, среди которых важнейшими являются высокий экономический потенциал автономного сообщества, преобладание сепаратистских партий и общее обособление каталонской партийной системы от общеиспанской (Баранов, 2014: 97). Все эти ресурсы усложняют процесс поиска и реализации решений вопроса.

¹ 'Basque plan is treason, say critics', The Guardian October 27, 2003. Available at: URL: <https://www.theguardian.com/world/2003/oct/27/spain.gilestremlett> (accessed: 06.01.2018).

² 'Basques seek 'Puerto Rico' deal', BBC, Bilbao. September 25, 2003. Available at: URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3140714.stm> (accessed: 19.10.2018).

³ Diez razones para decir no al Plan Ibarretxe. Batasuna documentos. Available at: URL: https://web.archive.org/web/20030728114538/http://batasuna.org/prentsa/2003/04/g_ia2501.htm (accessed: 06.12.2017).

Одним из временных решений проблемы долгое время были Статуты автономии 1979 и 2006 гг. По своей сути они предоставляли Каталонии расширенные права автономии в составе испанского государства. Несмотря на значительное сходство обеих программ, в них присутствуют и различия. Статут 2006 г. предоставил Каталонии большее количество полномочий внутри испанского государства и в ЕС в целом. Он также документально закрепил значимость каталонского языка и признал национальную идентичность Каталонии, хотя с этим пунктом все обстоит неоднозначно: Испанский Конституционный суд признал целые статьи по вопросам идентичности неконституционными. А такие формулировки, как «Каталония – нация» и «национальные реалии Каталонии», по мнению Суда, не имеют правовой основы¹. Таким образом, оба Статута вряд ли можно назвать успешными планами: первый к началу XXI в. устарел и не отвечал современным реалиям, а второй в результате был отклонен Конституционным судом Испании как противоречащий Конституции.

Одним из наиболее полных документов, предлагающих новый облик Каталонии, стала опубликованная в 2014 г. «Белая книга по национальной трансформации Каталонии» (White Paper on the National Transition of Catalonia), которая вышла еще в президентство Артура Маса². В документе рассматриваются два сценария провозглашения независимости: в случае сотрудничества с Испанией и без него. При условии, что Испания согласится сотрудничать при получении Каталонией независимости, все процессы будут идти по согласованию с испанским государством. Планируется провести ряд переговоров, в ходе которых будет сформулирована процессуальная и институциональная сторона такого перехода. В противном случае, если Испания откажется вести такие переговоры, Каталония рассматривает разные варианты такого противостояния – от пассивного до активного. Во всех случаях каталонское правительство надеется на активную поддержку Европейского союза согласно существующим в ЕС механизмам. Помимо этого, для отсоединения от Испании Каталония считает необходимым создать эффективные органы самоуправления, которые позволят осуществить процесс отсоединения безболезненно, даже в случае отсутствия поддержки испанского государства.

Что касается Конституции нового государства, то основными ее целями ставится регулирование всех тех областей, которые были указаны в Статуте 2006 г. Этот факт объясняется тем, что правительство Каталонии не хочет создавать пространную Конституцию. С их точки зрения, наиболее эффективным будет создание Конституции на основе той, что уже существует и работает в Каталонии. «Белая книга» подробно описывает формирование новых институтов государственности, а также процесс признания нового государства мировым сообществом.

Основным документом, на основе которого предполагается осуществлять данный процесс, является Конвенция Монтевидео 1933 г. В соответствии с этим документом основными требованиями для признания нового государства являются: постоянное население; определенная территория; правительство, способное контролировать это население и территорию; возможность вступать в отношения с другими государствами. Именно после того, как Каталония будет соответствовать всем этим требованиям, может начаться процесс признания. Наиболее сложным требованием видится 4-й пункт, для реализации которого необходимо стать членом различных международных организаций. Каталонское правительство осознает сложность этого процесса, в том числе и ввиду исторического опыта подобных новообразовавшихся государств.

Что касается участия Каталонии в ЕС как самостоятельного государства, то в плане представляется 4 возможных сценария:

1. Каталония автоматически становится членом ЕС в силу того, что эта территория уже принадлежит ЕС.

¹ Constitutional Court Judgment No. 31/2010, of June 28. Available at: URL: <http://www.tribunal-constitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/JCC2862010en.aspx> (accessed: 23.07.2018).

² White paper on the national transition of Catalonia. Barcelona, 2014. Generalitat de Catalunya. Available at: URL: http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/Subinici/Llistes/nou-estat/catalonia-new-state-europe/national-transition-catalonia.pdf (accessed: 12.12.2017).

2. Сценарий *ad hoc*: Каталония не становится автоматически членом ЕС, но ввиду специфики ситуации Союз предоставляет возможность получить статус члена через специальный ускоренный процесс, учитывая экономические и политические связи Каталонии с ЕС, а также преемственность всех прав и обязательств граждан и предприятий, работающих в Каталонии.

3. Обычный сценарий получения статуса члена в ЕС. Европейский союз после образования нового государства дает возможность получить членство обычным способом.

4. ЕС отказывается принять Каталонию в качестве члена организации. В этом случае, указывает «Белая книга», необходимо помнить о двух моментах: ни международное право, ни право ЕС не предусматривают такой ситуации. Кроме того, ЕС всегда придерживался гибкой политики касательно соблюдения правовых норм, если речь шла об экономической и политической выгоде. Тем не менее, каталонское правительство осознает, что возможны проблемы при решении вопроса о принятии Каталонии в состав ЕС.

Таким образом, на сегодняшний день нет такого проекта, который удовлетворил бы все стороны конфликта и был признан успешным для реализации. Однако одним из ключевых моментов успешного плана является условие сохранения членства в ЕС для каталонцев и басков, так как, согласно последним опросам общественного мнения, в противном случае такие проекты не будут поддержаны населением регионов¹. Что касается центрального правительства Испании, то совершенно очевидно, что в настоящее время оно выступает однозначно против получения регионами независимости.

Библиографический список

- Баранов, А.В. (2014) 'Сепаратизм в современной Каталонии: ресурсы, акторы и политические стратегии', *Актуальные проблемы Европы*: сб. науч. тр. № 2. Москва: Средиземноморские страны Европы: Тенденции политического и социально-экономического развития, сс. 95–113. [Baranov, A.V. (2014) 'Separatism in modern Catalonia: resources, actors and political strategies' [Separatism v sovremennoi Katalonii: resursy, aktory i politicheskie strategii], *Urgent Problems of Europe*, 2: Mediterranean Countries of Europe: Trends of Political and Socio-Economic Development, pp. 95–113. (In Russ.)].
- Хенкин, С.М. (2011) Баскский национализм: метаморфозы развития. URL: perspektivy.info/srez/etnos/baskskij_nacionalizm_metamorfozy_razvitija_2011-01-11.htm (дата обращения: 24.02.2018). [Khenkin, S.M. (2011) *Basque nationalism: metamorphoses of development* [Baskskii natsionalizm: metamorfozy razvitiya]. Available at: http://www.perspektivy.info/srez/etnos/baskskij_nacionalizm_metamorfozy_razvitija_2011-01-11.htm (Accessed: 24 February 2018)].
- 'The Ibarretxe Plan: Grave menace to the Economy of the Basque Country?', Wharton. University of Pennsylvania. November 21, 2003. Available at: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/the-ibarretxe-plan-grave-menace-to-the-economy-of-the-basque-country/> (Accessed: 06 January 2018).

Информация об авторе

Фролова Юлия Николаевна – кандидат политических наук, преподаватель кафедры политологии Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. E-mail: frolovayuliya@yahoo.com (ORCID: 0000-0002-0743-6144. Researcher ID: V-5884-2018).

Статья принята к печати: 15.12.2018

¹ Euskobarometro. Estudio periodico de la opinion publica vasca. Octubre 2016. Available at: URL: <http://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/Euskobarometro+octubre+2016+%28castellano%29> (accessed: 16.05.2018).

**CATALONIA AND THE BASQUE COUNTRY:
THE ANALYSIS OF THE MAIN PROJECTS OF SELF-DETERMINATION**

Iu. N. Frolova

Herzen State Pedagogical University of Russia

Abstract

The article deals with the problem of self-determination of Catalonia and the Basque Country, which is one of the most pressing issues on the agenda in Spain. The conflict is based on the collision of the principle of sovereignty and the right of peoples to self-determination as the basic principles of international law. Today, this aspect of Spanish domestic policy is becoming relevant for the European Union as a whole. Throughout the history of the issue, both Spain and the regions have made the attempts to find an optimal plan for resolving the conflict. Such methods included a variety of alternative ways, from the full independence of the regions to the preservation of the integrity of the state by any means. Due to the lack of a generally accepted way to resolve the issue, the problem is still unsolved. The analysis of the previously proposed projects makes it possible to identify the most significant advantages and disadvantages of such alternatives, which may help in developing a plan for the solution in future. The author analyzes some of the main significant projects of self-determination developed by the autonomous communities and meeting such an important criterion as the presence of an integral program rather than individual theses and ideas, a significant number of which can also be found in the history of the issue.

Keywords: right to self-determination; autonomous communities; the Basque Country; Catalonia; Spain.