

З.В.Ивановский

Испания: центробежные тенденции и политические вызовы в условиях глобального экономического кризиса

Г.И.Волкова. Испания и регионы: политические вызовы и приоритеты XXI века. М.: МГИМО (У) МИД России, 2014, 336 с.

Рецензируемая монография посвящена старым и новым рискам, возникающим перед государством автономий Испании. Особое внимание уделяется отношениям между центральным правительством и регионами, изучаются возможности трансформации существующей модели в полноценную федерацию. Автор исследует также эволюцию политических институтов и гражданского общества, анализирует роль монархии, католической церкви и Евросоюза в сохранении территориальной целостности страны. События в Испании рассматриваются в широком международном контексте.

Ключевые слова: Испания, государство автономий, федерализм, регионализм, сепаратизм, монархия, церковь.

Иберо-американский центр Московского государственного института международных отношений (университета) — МГИМО (У) — не только играет ключевую роль в подготовке высококвалифицированных специалистов-международников, но и занимает все более заметное место в отечественной испанистике и латиноамериканистике. Свидетельством этого может служить изданная под грифом этого учебного за-

ведения монография Галины Ивановны Волковой, посвященная сложным и противоречивым отношениям центрального правительства Испании с регионами, в первую очередь с ее историческими провинциями — Каталонией, Страной Басков и Галисией.

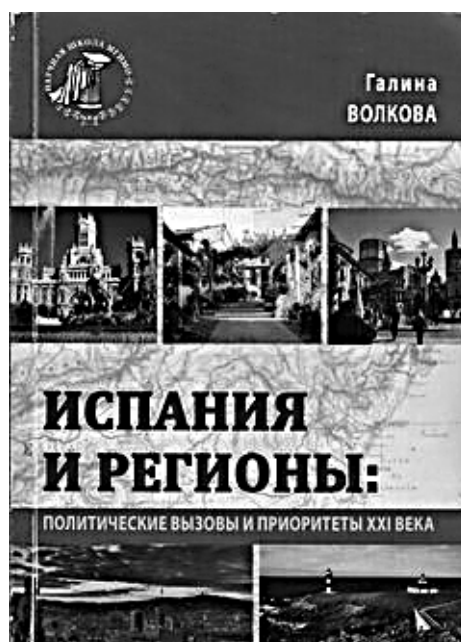
В новом издании в какой-то мере продолжено исследование проблем, сформулированных в предыдущей монографии того же автора, в которой

Збигнев Владиславович Ивановский — доктор политических наук, руководитель Центра политических исследований ИЛА РАН, профессор факультета глобальных процессов МГУ им. М.В.Ломоносова (z.w.iwanowski@gmail.com).

рассматриваются вопросы, связанные с государством автономий и территориальной целостностью Испании¹. (Рецензия опубликована на страницах журнала «Латинская Америка».)²

В отличие от более ранних публикаций по указанной тематике в данной работе Г.И.Волкова сосредоточилась на национально-этнических противоречиях, предельно обострившихся в условиях мирового экономического кризиса, ставшего катализатором существовавших и ранее центробежных тенденций. Стало очевидно, что столь децентрализованная модель государственного устройства Испании, получившая самую лестную оценку политологов и приводимая в качестве примера для подражания, не так уж и идеальна, а решение национального вопроса отнюдь не окончательно. Дополнительную остроту и актуальность монографии придают попытки автора провести параллели с современными дезинтеграционными процессами, происходящими в других регионах мира, поставившими под вопрос сохранение территориальной целостности Украины, Великобритании, Бельгии, Канады и ряда других полиэтнических государств.

Первая глава книги посвящена вызовам, стоящим перед королевством в современных условиях. Автор справедливо отмечает, что Евросоюз не в состоянии обеспечить своим членам предусмотренные социальные гарантии; руководящие органы ЕС не смогли разработать эффективную антикризисную программу; интеграционное объединение фактически разделилось по линии Север — Юг; внутренние проблемы стран-участниц резко обострились. Если говорить об Испании, то речь идет об усилении регионального национализма и осложнении традиционно непростых взаимоотношений между центральным правительством и автономными сообществами. Новые нюансы вносят и реструктуризация партийно-



политической структуры, в частности, слом двухпартийной системы, оказавшейся неспособной предложить гражданам четкие ориентиры, появление и укрепление позиций нетрадиционных политических сил, в первую очередь партий «Мы можем!» («Podemos») и Граждане — Гражданская партия (Ciudadanos — Partido de la Ciudadanía).

С точки зрения ряда политологов в новых исторических условиях назрела необходимость реформирования Конституции 1978 г., прежде всего передачи ряда полномочий общеевропейским структурам, превращения Сената в орган территориального представительства и ликвидации дискриминации в Законе о престолонаследии (с. 30—33).

При решении национального вопроса Конституция 1978 г. признала автономии регионов страны, наделив более широкими полномочиями так называемые исторические провинции (Каталонию, Страну Басков и Галисию). На практике, по определению Г.И.Волковой, это означало реализацию принципа *функционального федерализма*. Творцы Конституции хотели бы видеть

Испанию «нацией наций», где не было бы места радикальным националистическим воззрениям, при этом гарантировались бы сохранение и защита исторического, культурного и художественного наследия народов Испании и богатств, его составляющих, независимо от их правового режима и принадлежности. Одновременно государство обеспечивало эффективное осуществление принципа солидарности и устанавливало адекватное и справедливое экономическое равновесие между частями испанской территории. Различия в статусах автономных сообществ не давали им каких-либо экономических или социальных преимуществ³.

Тем не менее в начале нынешнего столетия представители регионов выдвинули идею о превращении Испании в *многонациональное государство*, в котором все автономии будут обладать равными правами, в силу этого единая испанская нация превратится в формальное объединение 17 равноправных «наций». Как отмечает автор монографии, суверенизация регионов — самая серьезная угроза конституции и прямое посягательство на сосуществование автономий в рамках единого государства (с. 41). Более того, радикальные региональные националисты Каталонии уже перевели проблему в практическую плоскость и приступили к организации референдума с постановкой вопроса о праве наций на самоопределение.

В этой связи особый интерес представляет сюжет монографии, где анализируются противоречия между принципами территориальной целостности страны в границах, признанных международным сообществом, и права наций на самоопределение, не нашедшие приемлемого и окончательного решения в международном праве. Хотя большинство политологов и юристов склоняются к сохранению территориальной целостности государства, многие допускают возможность выхода региона из

состава государственного образования по «моральным соображениям» (длительное и явно дискриминационное отношение со стороны доминирующей нации к этническому меньшинству; отказ титульной нации признавать за населением региона базовых прав, связанных с национальной идентичностью; наличие явного неравенства прав и обязанностей; незаконное включение данного региона в состав другого государственного объединения)⁴. Нельзя не учитывать, что в большинстве случаев (в том числе и в Испании) сепаратистским стремлениям препятствуют конституционное право и общенациональное законодательство, в результате чего сторонники отделения должны либо добиваться согласия центральных властей, либо идти на одностороннее провозглашение независимости по типу Косова. Становится очевидным, что на практике апелляция к тому или иному принципу зависит от стремлений заинтересованных сторон и от позиций вовлеченных в конфликт соседних государств, решающих собственные геополитические задачи.

Еще один не менее важный вопрос, рассматриваемый в монографии, связан с проблемой финансовой асимметрии дотационных и донорских регионов (на уровне бытовых дискуссий — кто кого в этой стране кормит). На основе многочисленных фактических данных Г.И.Волкова показывает неоднозначность ситуации, особенно в условиях экономического кризиса, подогревающего межрегиональные противоречия. Приводимые материалы доказывают тот факт, что основную финансовую нагрузку (вопреки сложившимся стереотипам) несет отнюдь не Каталония, а Мадрид, Валенсия и Балеарские острова (с. 57). На передний план общенациональных приоритетов стали выходить задачи формирования более четкой, сбалансированной, прозрачной системы финансовых отношений между цен-

тром и регионами, преодоления диспропорций и укрепления солидарности.

Рассматриваемая работа вносит вклад и в общую теорию федерализма, в частности, в концепции плюралистического и национального федерализма. Поднимаются также вопросы о том, что лежит в основе конкретной федерации, — взаимные опасения или свободное волеизъявление народов; о первичности объединенной нации или объединившихся в федерацию субъектов; какой компонент — государство или правительство — доминирует в организационной структуре федерации; каким образом в рамках современных федераций удастся совместить асимметричные реалии, мультикультурализм и многонациональность. (Правда, многие из этих вопросов не имеют отношения к Испании, поэтому автору приходится использовать материалы по другим регионам мира.) Важное теоретическое и практическое значение имеет неоднозначное определение нации и государства, особенно при размытии политического пространства в связи с набирающими силу процессами глобализации.

Как показывает автор, в современной Испании в условиях *асимметричного федерализма* происходит острая борьба между сторонниками централизации и сепаратистами, однако все большее распространение получает третий путь, суть которого заключается в отказе от выхода из состава Испании, если регионы получают дополнительные полномочия в финансовой и управленческой сферах (с. 90). Несмотря на определенную аморфность третьего пути, большинство его приверженцев считают, что речь идет о преобразовании Испании в полноценное федеративное государство с внесением соответствующих изменений в конституцию.

Вторая глава книги посвящена анализу причин и последствий роста регионального национализма, при этом три из четырех параграфов касаются

Каталонии. Хотя, судя по данным соцопросов, приводимым в монографии, в 2014 г. 38% каталонцев выступали за сохранение их региона в составе Испании при условии наделения этого автономного сообщества дополнительными полномочиями в налоговой и административной сферах; 31% — сторонники полной независимости, а 19% предпочитали сохранить существующее положение вещей (с. 309). Националистически настроенные каталонские элиты взяли курс на самоопределение вплоть до отделения. После обретения независимости сепаратисты намерены стремиться к диверсификации торгово-экономических связей, рассчитывают на вступление в Евросоюз, НАТО и другие ведущие международные организации. Для реализации этой идеи на практике сторонники независимости пытались использовать «балтийскую модель» выхода из Советского Союза: 11 сентября 2013 г. в 17 часов 14 минут 1,6 млн сторонников референдума образовали 400-километровую живую цепь, протянувшуюся через все автономное сообщество (символизм акции состоял в том, что 11 сентября 1714 г. войска Филиппа V захватили Барселону, похоронив надежды каталонцев обрести независимость). По мнению радикальных националистов, многочисленность малых государств надежнее обеспечивает глобальную безопасность, чем малое количество крупных стран, претендующих на мировую гегемонию. В малых странах демократия функционирует успешнее, поскольку их руководители не озабочены эффективностью вертикали власти для сохранения территориальной целостности; с их точки зрения необходимо учитывать и мнение большинства жителей того или иного региона (с. 109—110). Резкая реакция Мадрида, заблокировавшего проведение юридически обязывающего референдума и признавшего его неконституционным, межпартийные разногла-

сия, осторожная и прагматичная позиция предпринимательских кругов, позиция Евросоюза и ряд других факторов остановили каталонские элиты лишь на время.

Особый интерес у сепаратистов (и у читателя) вызывает анализ европейских моделей выхода из государственных и межгосударственных образований. Наименее приемлемым для каталонцев представляется косовский вариант — одностороннее провозглашение независимости без проведения инклюзивного и транспарентного референдума, что противоречит демократическим принципам и не опирается, в отличие от Косова, на поддержку большинства европейских столиц. Оптимальным для сторонников независимости был бы шотландский путь, предполагающий проведение референдума при согласии центральных властей. Тем не менее эта модель, натолкнувшаяся на сопротивление Конгресса депутатов, ключевых политических партий и Конституционного суда, в испанских условиях нереалистична.

Первоначально каталонские националисты с большим вниманием следили за выходом Крыма из состава Украины (одной из наиболее представительных групп наблюдателей за проведением крымского референдума была именно делегация Каталонии). Однако, как отмечается в монографии, вскоре на место эйфории пришло политическое отрезвление: на мнении каталонских радикалов сказались жесткая реакция на крымские события со стороны Евросоюза и позиция абсолютного большинства членов ООН. Уже 26 марта 2014 г. Секретариат по иностранным делам и Европейскому союзу Женеалитата (своего рода МИД Каталонии) направил в посольства всех членов ЕС меморандум под названием «Каталония — не Крым», в котором фактически повторялись аргументы ЕС: «попытка узаконить аннексию территории одного

суверенного государства другим государством»; «отсутствие в бюллетенях вопроса, позволяющего сохранить статус-кво полуострова»; «излишняя торопливость»; «жесткий контроль со стороны оккупационной армии» и т.д. Кроме того, отмечалось, что в случае обретения независимости Каталония, в отличие от Крыма, не собирается входить в состав какой-либо соседней державы⁵. Можно согласиться с Г.И.Волковой, утверждающей, что, действительно, Каталония — не Крым в силу совершенно несопоставимых исторических условий, из-за которых крымский случай — особый и по объективным причинам не может сопоставляться с каталонским (с. 175). Тем не менее и в испанской, и в украинской ситуации вновь возникает правовой тупик, когда теоретическая возможность реализации права народов на самоопределение противоречит национальным законодательствам и наталкивается на сопротивление центральных правительств, не только не допускающих выхода регионов из состава страны, но и запрещающих федерализацию (с. 178).

В новых экономических условиях определенные изменения произошли и в других национальных регионах. После смены руководства в Стране Басков и провозглашения «временного перемирия» со стороны радикальной организации «Страна Басков и свобода» (Euskadi Ta Askatasuna, ETA) положение в этом автономном сообществе несколько стабилизировалось. Однако местные сепаратисты продолжают пропагандировать свои идеи за рубежом, причем, как показывает приводимый автором материал, ни среди официальных политиков, ни в рядах самих боевиков единства нет. Хотя ситуация в Галисии гораздо спокойнее, чем в Каталонии и Стране Басков, здесь также живы радикальные националистические настроения, выразителем которых стало «Галисийское сопротивление».

Широко представленная в монографии палитра националистических течений дополняется так называемым *конституционным патриотизмом*, трансформировавшимся в испанский неонационализм, особенно популярный в центральных регионах страны, жители которых готовы сократить или даже ликвидировать завоеванные автономными сообщества полномочия и установить унитарное государство. Достаточно объективный и взвешенный подход автора к центробежным и центростремительным тенденциям Испании помогает читателю понять сложность и неоднозначность ситуации, поскольку в позиции каждой из конфликтующих сторон есть своя доля истины.

Третья, не менее интересная и актуальная глава, посвящена эволюции политических институтов и гражданского общества. После восстановления демократии в Испании широкое распространение получили концепции правового, гармоничного и толерантного государства, при этом уважительное отношение к правам меньшинств привело к отказу от самого понятия большинства (с. 203). Приводимые автором многочисленные примеры показывают, что после террористического акта 11 марта 2004 г. (взрыв на вокзале Аточа в Мадриде) в испанском социуме наметились существенные сдвиги, а в современных условиях толерантное общество подвергается серьезным испытаниям как со стороны традиционных полиэтнических и мультикультуральных требований, так и в силу интенсивных миграционных потоков. Свидетельством этого стали доклады правозащитных организаций, содержащие претензии к испанскому правительству относительно нарушения прав мигрантов. В то же время рост негативного отношения к мигрантам в Испании идет медленнее, и уровень исламофобии гораздо ниже, чем в других европейских странах (с. 226).

Дополнительными «скрепами», обеспечивающими территориальную целостность Испании, могли бы стать традиционные институты, в первую очередь монархия и католическая церковь, однако и здесь ситуация не столь однозначна. В период демократического транзита и в последующие десятилетия монархия и лично король Хуан Карлос I пользовались заслуженным авторитетом в стране и за рубежом. Но за последние годы семейные невзгоды, болезни и судебные разбирательства подорвали этот институт и даже поставили под вопрос его перспективы. Прошло слишком мало времени после передачи престола Филиппу VI, и пока неясно, сможет ли молодой монарх улучшить имидж страны за рубежом, помочь выходу ее из экономического кризиса, решению острых социальных проблем и сохранению территориальной целостности королевства.

Хотя в Испании церковь отделена от государства, и в стране гарантируется свобода вероисповеданий, данные социологических опросов, приведенные в монографии, показывают, что 72,4% испанцев считают себя католиками⁶. «Католический ренессанс» каждый раз наступает после прихода к власти правоцентристской Народной партии (Partido Popular), и напротив, кабинетам социалистов приходится выслушивать немало критики со стороны Ватикана. Нельзя не учитывать и процесс либеральных преобразований, происходящий в самой католической церкви после вступления на престол в 2013 г. папы Франциска. Проанализировав роль католицизма в историческом развитии страны, Г.И.Волкова подтверждает, что церковь была препятствием на пути формирования гражданского пакта, но в то же время она является одним из эффективных инструментов межэтнического и межтерриториального объединения страны (с. 263).

Должное внимание в работе уделяется также дуализму в этнокультурной психологии испанского общества и

лингвистическому плюрализму. На основе богатого статистического материала автор приходит к выводу о двойственной этнонациональной идентичности значительной части населения страны и о проявлении раздельной лояльности к государственным и региональным институтам. Несмотря на все флуктуации, во всех автономных сообществах проявилась тенденция к росту двойственной самоидентификации. В то же время, отмечается в монографии, желание сохранить свой язык и свою культуру стало приобретать политическую окраску. В условиях этнокультурного возрождения оформляются националистические партии, объединения и движения, консолидируется понятие так называемых внутренних наций в составе полиэтнического государства.

Заключительный раздел книги посвящен проблеме взаимоотношений испанских регионов с Европейским союзом. Политика различных правительств показывает, что независимо от партийной принадлежности центральные власти Испании всегда были обеспокоены перспективой расширения полномочий регионов и возможностью их выхода на структуры ЕС «через голову» Мадрида (с. 301).

Прогнозируя перспективы развития Евросоюза, автор делает вывод, что оно пойдет как по симметричному, так и по асимметричному пути. Это потребует от полиэтнических государств внесения корректив в общеевропейскую политику, которые в большей степени учитывали бы интересы отдельных этносов и регионов. Еще одно предположение состоит в том, что будущее Евросоюза связано с возможностью появления на континенте новых субрегиональных группировок, при этом сам интеграционный процесс будет нелинейным и неравномерным. В частности, не исключается обострение проблемы усиления конфликтности между регионами, странами — членами ЕС и наднациональными структурами (с. 302—303). Некоторые

предположения уже начинают сбываться, а для подтверждения или опровержения других требуется время.

Развивая сюжеты своей предыдущей монографии, Г.И.Волкова сумела избежать повторов. Несмотря на некоторые (иногда пространные) исторические экскурсы, исследование базируется на новейшем фактическом материале. Хотелось бы отметить и широкий круг источников и литературы, а также тот факт, что автор внимательно изучила работы российских коллег-испанистов, в частности Н.Е.Аникеевой, В.Л.Верникова, Э.Г.Ермольевой, Н.В.Кирсановой, Т.Б.Коваль, А.Н.Кожановского, В.М.Кутузовой, А.А.Орлова, С.П.Пожарской, Г.Н.Понеделко, Е.Н.Пономаревой, И.Л.Прохоренко, И.Г.Синельниковой, В.П.Тоцкого, С.М.Хенкина, Е.Г.Черкасовой, А.В.Шестопала, П.П.Яковлева и других.

Основные выводы этой фундаментального исследования обоснованы и не вызывают сомнения. В то же время монография может служить поводом для дискуссий. Соглашаясь в целом с мнением автора о предпочтительности федерализации Испании как возможного варианта решения национального вопроса, следует отметить, что этот рецепт вряд ли является универсальным, а решение межэтнических противоречий зависит от конкретной ситуации. Наш взгляд, не исчерпал себя и испанский опыт государства автономий. Наряду с ним в странах с неоднородным этническим составом стабилизирующим фактором может стать и национально-культурная автономия. Об этом свидетельствует и опыт многих латиноамериканских государств, в частности Боливии, добивающихся ренессанса коренного населения при сохранении унитарного государства.

Острота многих противоречий снимается при условии приоритета прав конкретной личности и гарантий культурного своеобразия национальных

меньшинств, поскольку в случае отделения того или иного региона чаще всего возникает новое меньшинство, которое, в свою очередь, будет считать себя дискриминированным. В дальнейшей разработке нуждается и положение о самоопределении наций в рамках единого государства, что позволило бы найти компромисс между принципами территориальной целостности и права наций на самоопределение. Неоднозначная ситуация складывается и в тех случаях, когда народы разделены границами соседних субъектов или государств (каталонцы и баски проживают не только на территории других автономий, но и в пограничных с Испанией районах Франции). В ряде случаев острота вопроса может быть снята в результате интеграционных процессов и постепенной ликвидации существующих, а не создания новых границ. Очевидно, что универсальный рецепт решения межэтнических противоречий найти практически невозможно, каждая ситуация требует индивидуального подхода.

В качестве замечания можно отметить некоторую непропорциональность изложения сюжетов: практическая попытка реализации права нации на самоопределение в Каталонии обусловила предпочтительный интерес автора к этому региону, значительно меньше

внимания уделяется не потерявшей остроты проблеме баскского сепаратизма и крайне мало — ситуации в Галисии. Книга не свободна и от ряда стилистических погрешностей и неточностей, в частности, касающихся русской транслитерация имен Анри Бергсона, Аллена Бьюкенена, Алена Турена и т.д.

В целом же автор проделал огромную работу, которая крайне полезна как испанистам, так и всем читателям, интересующимся национальным вопросом, вовсе не потерявшим остроты в условиях космополитичного глобализирующегося мира.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Г.И. Волкова. Испания: государство автономий и проблемы территориальной целостности. М., 2011.

² З.В. Ивановский. Проблемы национальной идентичности и административно-территориального устройства в полиэтнических государствах. — Латинская Америка, 2012, № 6.

³ Конституция Испании от 27 декабря 1978 года. — Конституции государств Европы. М., 2001, т. 2, ст. 138.

⁴ Подробнее см.: Plurinacionalismo y ciudadanía. Madrid, 2003, p. 115.

⁵ El País. Madrid, 31.III.2014.

⁶ El País, 5.VI.2013.