

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ИСПАНИИ

А.В. Шабага, Т.В. Базаренко

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблеме участия регионов, в частности Автономных сообществ Испании, в европейском строительстве. Рассматривается история вопроса и основные инициативы правительства Испании по усилению участия Автономных сообществ в процессе принятия решений Европейским Союзом.

Ключевые слова: Испания, Европейский Союз, региональная политика, автономные сообщества.

Феномен влияния регионов на внешнюю политику государства и мировую политику существует издревле. Не будет преувеличением сказать, что большинство государств, как существующих, так и исчезнувших, обязаны своему происхождению либо одному из своих регионов, выступившему в качестве интеррегиональной политической доминанты (например, Древний Рим), либо нескольким, заключившим политический союз друг с другом (например, швейцарские кантоны). В дальнейшем, по мере развития государства, его внешняя политика находилась в тесной связи с господством внутри страны того или иного региона или текущего состояния регионального взаимодействия. Ярким примером этого может являться внешняя политика Древней Руси, а затем и России, где перенос центра политической тяжести из одного региона в другой (из Новгорода в Киев, из Киева во Владимир и далее в Москву; из Москвы в Петербург, а затем обратно в Москву) знаменовал и соответствующие изменения внешнеполитических ориентиров. Подобные сюжеты присутствуют и в политической истории других стран. В Германии долгое время установленного регионального доминирования не было вовсе. Различные части страны пытались реализовывать собственные политические проекты, вызывая сопротивление своих соседей или центральной власти. В силу этого внешняя политика страны часто была почти неразличима с внутренней и лишь после того, как Австрия, а затем Пруссия подчинили выполнению своих регио-

нальных задач остальные части империи, направление внешнеполитического развития Германии становилось вполне отчетливым. Консолидация Испании как единой страны также напрямую связана с проблемой политических ценностей — державной основы нового союзного государства. В XVI в. было ясно, что испанской столицей не может быть ни кастильский Вальядолид, ни арагонская Сарагоса. Компромисс был найден путем возвышения нового региона, удаленного от прежних региональных центров.

В настоящее время проблема регионального соперничества, взаимодействия и, как следствие, влияния на мировую политику по-прежнему чрезвычайно актуальна. Потому и вопрос о роли европейских регионов в Европейском Союзе остается одним из важных вопросов международных отношений современного Запада. В определенном смысле можно утверждать, что от его решения напрямую зависит будущее ЕС. Ибо сплотить страны Западной и Центральной Европы в нечто цельное на основе прежних «национальных» государств невозможно в принципе. Тяжелый историко-политический груз «германской национальной идеи», «славы Франции», «британского назначения», «польской миссии» никогда не позволил бы этого сделать. Но, с другой стороны, с середины XIX века в странах Запада все четче стали проявляться социальные процессы, создававшие основу для западно-европейского объединения нового типа. Не имперского, который в лучшем случае был безуспешным, а в худшем приводил к краху (попытки Карла Великого, Карла V, Наполеона, Гитлера), не посредством многонациональных государств (Дания времени Кнуда Великого или Кальмарской унии, Священная Римская империя германской нации, Австро-Венгрия) и даже не парламентского типа, в силу их интенциональности на неделимость государства.

Зарождающаяся философия либертарианства продолжала завершившуюся на Западе конфессиональную секуляризацию, перенеся ее в сферу государственного устройства. Иначе говоря, в этот период перенос внимания от августиновского Града Небесного к Граду Земному достиг той точки, когда значение государства все более десакрализовывалось, массы получили некоторый доступ к государственному управлению и стали добиваться больших прав в региональном самоуправлении. Сильнейшим катализатором социального процесса, как это нередко бывало и ранее, стала война. Сам ход Первой мировой войны, в течение которого противоборствующие стороны давали политические обещания различным регионам (польским землям со стороны Германии и России, чешским со стороны Австро-Венгрии и т.д.), и ее результаты стали первым явным успехом сил, выступающих за регионализацию Западной Европы. Для многих это явилось совершенно неожиданным и неприемлемым. Тем более что прогнозы властителей умов накануне войны предрекали укрупнение великих держав за счет малых и средних государств Европы. В целом же следует сказать, что в процессе регионализации любой страны международная, внешнеполитическая составляющая играет существенную роль. Вряд ли можно считать случайным, что в периоды отмирания или изменения старых структурных элементов системы международных отношений процесс регионализации набирает большую силу. В качестве свежего примера можно указать

на то, что очередная интенсификация региональных процессов пришлась на период краха Ялтинско-Потсдамской системы, когда многие регионы стали стремиться к приобретению статуса международного субъекта — от автономии до полной независимости.

Испании удалось избежать непосредственного участия в мировых войнах, но с начала своего существования — считать ли от государства вестготов или от объединения Кастилии с Арагоном — она всегда играла важную роль в международной системе и в этом качестве не могла остаться в стороне от той направленности развития региональных процессов, которая в это время являлась системным трендом. В качестве примера укажем на то, что идеи региональной эмансипации XVII в., воплотившиеся в борьбу северогерманских регионов против центральной власти (в рамках Тридцатилетней войны) и украинских регионов против Речи Посполитой, не обошли стороной и Испанию. В 1641 г. восстание каталонцев против центрального правительства достигло такого накала, что они объявили свой регион республикой и обратились за покровительством к противнику Испании — Людовику XIII, надеясь, что его первый министр Ришельё не будет так беззащитно ущемлять традиционные свободы Каталонии.

Разумеется, борьба регионов Испании за большую субъектность не ограничивалась одной Каталонией (хотя борьба последней за свои права всегда была самой упорной). Астурия, Андалусия, Галисия и, разумеется, Баскония также вели и, даже после достижения автономного положения, ведут борьбу за повышение политического и международного статуса своих регионов. Нынешнее состояние региональных отношений говорит о том, что они стали важным элементом современной мировой политики. Достаточно указать на то, что региональная составляющая играла важную роль в таком конфликте мирового значения, как Гражданская война в Испании (1936—1939 гг.). Можно вспомнить и то, что в соседней с Испанией Франции именно провал региональной политики заставил одного из мировых лидеров своего времени президента де Голля уйти в отставку (1969 г.).

В связи с вековой борьбой испанских регионов за свою автономию с конца XIX в. идет нескончаемый спор об «испанской проблеме» (*Problema de España*), или «сущности Испании» (*Ser de España*). Темы испанской идентичности — или *ipsiedad* (самости), равно как и влияния исторического прошлого на политическое настоящее, чрезвычайно волновали Х. Ортегу-и-Гассета, К. Санчеса-Альборноса, А. Кастро и многих других представителей испанской интеллектуальной и политической элиты. Сегодня некоторые полагают, что все это «ложные проблемы» [3]. И в настоящее время, когда наследие Франко практически преодолено, и автономный статус испанских регионов не подвергается сомнению, спор о том «кто мы?» переместился в несколько иную плоскость: каково место испанских регионов в Евросоюзе и каково место Евросоюза в регионах Испании? Является ли нынешнее взаимодействие Испании в целом и ее регионов в частности с Европейским Союзом той конститутивной нестабильностью, которая, по мнению Х. Ортеги-и-Гассета, является единственным устойчивым и определенным из всего, что только есть в свободном бытии? [1. С. 457, 459] Мы полагаем, что в значительной сте-

пени это так в силу того, что Испания по сравнению с другими странами — членами Европейского Союза извлекла наибольшую пользу из своего вступления в общество. Эта интеграция позволила ей не только усилить свое геополитическое положение, но также обновить политическую и административную систему. В том числе благодаря усилению в системе региональной компоненты. В этой связи заметим, что Испания в большой степени способствовала появлению новой федеративной формы европейского управления — строительству Европы регионов. Отметим также, что, вступив в Европейский Союз, именно Испания поставила на повестку дня вопрос о сложности территориальных уровней и необходимости учитывать роль каждого региона в союзе. Вступление Испании в Европейский Союз помогло стране и актуализировало процесс преодоления ситуации кризиса и застоя, более того, интеграция в Европейское Сообщество позволила региональным элитам Испании подтвердить свою автономию и консолидировать автономную систему в той мере, в какой это поддерживала Комиссия европейских сообществ.

Стоит сказать, первоначально в процессе европейского институционального строительства региональным и локальным особенностям стран-членов не отводилось должного внимания. Причина этого заключалась в том, что Европейский Союз — это союз государств, и именно они должны гарантированно присутствовать в европейских структурах [7. С. 7]. Но такое положение вещей не могло скрыть организационной разнородности государств-членов и региональных различий, природа которой объясняется не только наличием субгосударственных институтов самоуправления со своей законодательной властью, но и культурными, лингвистическими и экономическими особенностями регионов. Известны десятки примеров, когда западно- и центрально-европейские регионы в ходе долгой борьбы вырывали у центральных властей права в широком диапазоне от автономии до международной субъектности. Что касается Испании, то ее регионы конфликтовали с Мадридом не только по этническому признаку, но и отстаивая, в том числе вооруженным путем (достаточно вспомнить восстания испанских городских коммун «комунерос» в 1520—1522 гг. или комунерос Новой Гранады (нынешняя Колумбия) в 1781 г.), региональное самоуправление и право влияния на внешнюю политику государства. В настоящее время Испания, как и другие государства Европейского Союза, продолжает многовековую практику учета региональных интересов, в том числе и осуществляя формальное представительство в ЕС интересов субгосударственных образований. В некоторых случаях государства ЕС даже допускали разработку ряда положений, чтобы гарантировать участие регионов в определении государственной позиции в процессе создания норм Европейского Союза [2. С. 84—93].

Постепенно интерес к регионам начали проявлять коммунитарные ответственные лица, деятельность которых, в каком-то смысле, можно соотнести идеями испанских комунерос XVI в. Они стали поддерживать неформальные отношения с регионами, и видя в их представителях людей, действительно сведущих о первоначальных корнях своей культуры и о различных территориях, входящих в состав

государства — члена союза, а также обладающих способностью прямого действия на него. Посредством регионов коммунитарные институты получили возможность проверять информацию, предоставленную центральными властями, и получили прямой доступ к локальной реальности. В том числе и непосредственно к гражданину [7], что позволяет сделать вывод о том, что процесс принятия решений, как внутривластных, так и внешнеполитических, может быть «приближен» к каждому отдельному гражданину. Сторонники коммунитаризма полагают, что таким образом можно противодействовать всемирной тенденции глобализации, и в этом смысле Европе регионы необходимы так же, как и государства. Из этого следует, что Европейский Союз не должен ограничиваться сотрудничеством между государствами, но должен добиваться максимального присутствия и вовлечения граждан в политические процессы. Для этого необходимо прислушиваться к точкам зрения региональных сообществ, так как они являются «политическими легкими» Западной Европы [7].

С момента вступления в Евросоюз в 1986 г (в то время ЕЭС) Испания всегда уделяла особое внимание европейским регионам. Испания последовательно выступала за введение в практику новой формы управления, учитывающей экономическую и социальную политику трех территориальных уровней: европейского, национального и регионального. Посредством поддержки региональной политики Европы Испания не только защищала свои национальные интересы (так как большая часть ее территории пользуется структурными фондами), но и защищала определенную концепцию управления, основанную на сохранении баланса между этими тремя уровнями. Правда, стоит сказать, этот трехуровневый концепт, соответствующий национальным, т.е. государственным интересам Испании, не всегда поддерживается регионами или, как их называют в стране, Автономными сообществами. Дело в том, что территориальная организация испанского государства, во многом схожая с федеративной моделью, сильно контрастировала со сложностями, которые возникали у Автономных сообществ в процессе защиты своих интересов на европейском уровне в вопросах, которые по Конституции относятся к их прерогативам. Эти сложности заметны даже на уровне институциональных структур Европейского Союза, если соотнести их хотя бы с лингвистическим разнообразием Испании. Поэтому вопросы надлежащего внимания Евросоюза к различным этнорегиональным образованиям всегда присутствовали в повестке дня у всех националистических партий и политических лидеров Автономных сообществ с начала перехода страны к демократии. Правительство Хосе Мария Аснара (1996—2004 гг.) не внесло особой ясности в вопрос участия Автономных сообществ в принятии коммунитарных норм. В этот период правительство Народной Партии поддерживалось двумя националистическими партиями, каталонским блоком «Конвергенция и Союз» и Баскской националистической партией, а также регионалистской партией Канарская коалиция [8. С. 279—298]. Стратегия, принятая тогда, основывалась на восстановлении Конференции по вопросам, связанным с Европейскими сообществами (CARCE).

И результат не замедлил сказаться. Конференция вскоре приняла решения, усилившие участие Автономных сообществ в вопросах, связанных с Европейскими

сообществами. Первым решением, принятым CARCE, было создание по соглашению от 6 декабря 1996 г. Советника по автономным вопросам в постоянном представительстве Испании в Европейском Союзе. В его функции вошел сбор информации о действиях Европейского Союза, касающихся Автономных сообществ, поддержание связи с представительствами Автономных сообществ в Брюсселе или с представителями властей Автономных сообществ, а также участие во всех собраниях по вопросам, напрямую затрагивающим компетенции Автономных Сообществ [5]. В результате исключительность представительства центральной администрации государства в защите интересов Автономных сообществ в европейских структурах была нарушена. В 1998 г. автономным представителям было разрешено участвовать в 55 исполнительных комитетах Европейской комиссии. Первоначально эффект от тесного сотрудничества с ЕС в области региональной политики был довольно впечатляющ. Только один из структурных фондов ЕС — Европейский социальный фонд — стал соинвестором 3,8 тысяч региональных образовательных программ (17,3% из них были реализованы в Кастилии-Леон, 13,1% в Кастилии-Ла Манча, 9% в Мурсии, 8,2% в Эстремадуре, 7,8% в Арагоне и 7,6% в Астурии). Если в качестве инструмента использовать экономическое измерение, то политика экономической конвергенции, реализуемая на уровне западно-европейского субконтинента, привела к повышению и некоторому выравниванию благосостояния испанских регионов. До кризиса 2008 г. добились существенного успеха такие проблемные регионы, как: Мурсия, Мелилья, Астурия, Галисия (их среднегодовой доход достиг 83% среднего уровня ЕС), Кастилия-Ла Манча, Андалусия (78%) и Эстремадура (67%) [2. С. 84—93].

Вступление Хосе Луиса Родригеса Сапатеро в должность председателя испанского правительства (1998 г.) проходило в ситуации, схожей с положением, в котором оказался Хосе Мария Аснар, так как партия-победитель Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) не обладала достаточной поддержкой и не могла править в одиночестве, поэтому ей была необходима поддержка националистических партий. Но это положение не являлось определяющим. Сапатеро и так неоднократно заявлял о своем желании поставить точку в процессе нормализации роли Автономных сообществ в различных национальных и европейских структурах. Период его правления (2008—2011 гг.) ознаменовался продолжением внутренних процессов, которые позволяли испанскому представительству в Европейском Союзе учитывать позицию Автономных сообществ. Основным вкладом правительства Сапатеро явилась определенная консолидация прямого присутствия автономных представителей в органах и институтах Европейского Союза. То, что во времена Аснара было затронуто только точно, в период правления социалистической партии начало активно развиваться [5]. В этот период участие автономных представителей в исполнительных комитетах Европейской комиссии продолжилось, увеличив свое присутствие к 2010 г. до 91 комитета. Правительство Сапатеро посредством двух соглашений CARCE от 9 сентября 2004 г. «открыло» для автономного представительства Совет ЕС и его рабочие группы. Первое соглашение модифицировало Совет по автономным вопросам в представительстве

Испании в Европейском Союзе и регулировало участие Автономных сообществ в рабочих группах Совета ЕС, а второе установило систему автономного представительства в подразделениях Совета ЕС [6. С. 759—802].

Одним из знаковых элементов политики правительства Сапатеро стала защита использования всех официальных языков Испании в органах и институтах Европейского Союза, что означало перемену в политике союза по этому вопросу. Меморандум о просьбе признания в Европейском Союзе всех официальных языков Испании, представленный испанским правительством 13 декабря 2004 г., предлагал пересмотр регламента 1/1958, в котором устанавливался языковой режим институтов ЕС. Этот вопрос имел достаточно противоречивый характер как по причине бюджетных затрат, так и из-за бюрократической сложности, которую предполагал синхронный перевод во время собраний, а также перевод документов Европейского Союза на другие языки. После представления меморандума Испания усилила контакты с другими правительствами в надежде найти необходимую поддержку для достижения своей цели. В результате Совет не изменил регламент 1/1958, но разрешил при заключении административных соглашений между органами и институтами Европейского Союза и государством-членом, запросившим его подписание, официально использовать языки, отличные от официальных, указанных в регламенте. Но они должны обладать статусом, признанным Конституцией этого государства, и их использование в качестве официального языка должно быть разрешено законом. Все расходы, которые подразумевает подписание таких соглашений, должны лежать на ходатайствующем государстве-члене, как и предлагало испанское правительство в своем меморандуме [4. С. 439—480].

Это решение позволило подписать административные соглашения, устанавливающие, что обращения испанцев на любом официальном языке, отличном от испанского, должны отправляться сначала в назначенный государством специальный орган для его перевода. Также Совет обязался разрешать использование любого из этих языков на своих сессиях, если об этом будет сообщено как минимум за шесть недель, или если будут предоставлены необходимые средства для пассивного перевода. Наконец, Совет обязался также предъявлять по запросу заверенные переводы принятых актов, предоставленные испанским правительством, а также размещать эти переводы на испанской версии сайта [9. С. 231—273].

Таким образом, политика Сапатеро ознаменовала качественный скачок в процессе нормализации представительства институциональной и культурной испанской структуры в Европейском Союзе, особенно в сравнении с предыдущими правительствами. С одной стороны, Испания присоединилась к странам, таким как Бельгия, Австрия, Германия или Великобритания, которые позволяют представителям субгосударственных структур присутствовать в собраниях Совета в составе представителей своего государства. Испания содействовала нормализации использования этой возможности в Европейском Союзе, где количество государств, выступающих за политическую децентрализацию, постепенно становится все больше. С другой стороны, инициатива Испании употреблять другие, не являющиеся официальными в Европейском Союзе языки, не только позволила любому госу-

дарству-члену воспользоваться этой возможностью, но и спровоцировала неожиданный эффект. В свете результатов, достигнутых испанским правительством, Ирландия запросила модификацию регламентов 1/1958, устанавливающих лингвистический режим Европейского Союза и Европейского Сообщества по Атомной Энергии, для того, чтобы ирландскому языку были предоставлены те же условия, что и официальным языкам других стран-членов. В итоге оба регламента были изменены, что предполагало признание ирландского в качестве официального языка Европейского Союза [9. С. 231—273].

Последовательное расширение Европейского Союза в 2004—2007 гг. создало ряд затруднений для испанских (равно как и ряда других европейских регионов), так как вновь вошедшие страны также высказали интерес к поддержке своих регионов. Но, несмотря на это, Испания выступает (с определенными оговорками) за расширение Европейского Союза. В действительности, расширение предполагает процесс перераспределения или как минимум уточнения, функций, передающихся государствам и регионам. Одновременно с этим усиливается коммуни-тарная компонента, повышающая роль граждан, ассоциаций и гражданского общества, что свидетельствует о тесной связи между успехами региональной политики и усилением значения демократических институтов. Однако можно предположить, что в свете официальных заявлений о крахе политики мультикультурализма отношение ЕС к своим регионам, в том числе и к испанским, будет несколько иным. Скорее всего темп наделения их политическими правами будет замедлен. Тем более что внутри самой Испании относительно внешнеполитической активности регионов существуют разные, подчас противоположные, мнения (о чем косвенно свидетельствует победа на выборах 2011 г. консервативной Народной партии). Но в целом политика Испании по продвижению прав своих регионов не только сработала на повышение ее авторитета в важнейших политических органах Евросоюза, но и способствовала снижению градуса сепаратистских настроений внутри страны. И ее перспективы в случае столь же последовательных действий в направлении конвергенции общегосударственных и региональных интересов выглядят весьма неплохо.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Ортега-и-Гассет Х.* История как система // Ортега-и-Гассет Х. Избр. тр. — М., 2000.
- [2] *Понеделько Г.* Региональная политика Испании // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2009. — № 1.
- [3] *Álvarez Junco J.* El falso «problema español» — *El País*, 21 diciembre de 1996.
- [4] *Esteve García F.* El nuevo estatuto jurídico de las lenguas cooficiales en España ante la UE // *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. — № 24, mayo/agosto, 2006.
- [5] *Gonzalez Bondia A.* El gobierno Zapatero y el papel de las regiones ante la Unión Europea // *Esther Barbé (coord.) España en Europa 2004—2008, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, № 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- [6] *Martin J., Pérez de Nanclares J.* Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario // *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. — № 22. — septiembre/diciembre, 2005.

- [7] *Merten D.* Comunidad Europea y Estados miembros de estructura federal // *Autonomies. Revista catalana de Derecho Público.* — 1989. — № 10.
- [8] *Perez Gonzalez M.* El papel de las regiones en el proceso de construcción europea: aspectos institucionales // en José M. Beneyto (dir.) y Belén Becerril Atienza (coord.): *El gobierno de Europa. El diseño institucional de la UE.* — Madrid: Dickinson, 2003.
- [9] *Urrutia Libarona I.* Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa // *Revista de llengua i dret.* — 2004. — № 42.

REFERENCES

- [1] *Ortega-i-Gasset H.* Istorika kak systema // *Ortega-i-Gasset H. Isbr. trudy.* — M., 2000.
- [2] *Ponedelko G.* Regional'naya politika Ispanii // *Mirovaya ekonomika i mejdunarodnye otnosheniya.* — 2009. — № 1.
- [3] *Álvarez Junco J.* El falso «problema español» — *El País*, 21 diciembre de 1996.
- [4] *Esteve Garcia F.* El nuevo estatuto jurídico de las lenguas cooficiales en España ante la UE // *Revista de Derecho Comunitario Europeo.* — № 24, mayo/agosto, 2006.
- [5] *Gonzalez Bondia A.* El gobierno Zapatero y el papel de las regiones ante la Unión Europea // Esther Barbé (coord.) *España en Europa 2004—2008, Monografias del Observatorio de Política Exterior Europea, № 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.*
- [6] *Martín J., Pérez de Nanclares J.* Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario // *Revista de Derecho Comunitario Europeo.* — № 22. — septiembre/diciembre, 2005.
- [7] *Merten D.* Comunidad Europea y Estados miembros de estructura federal // *Autonomies. Revista catalana de Derecho Público.* — 1989. — № 10.
- [8] *Perez Gonzalez M.* El papel de las regiones en el proceso de construcción europea: aspectos institucionales // en José M. Beneyto (dir.) y Belén Becerril Atienza (coord.): *El gobierno de Europa. El diseño institucional de la UE.* — Madrid: Dickinson, 2003.
- [9] *Urrutia Libarona I.* Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa // *Revista de llengua i dret.* — 2004. — № 42.

FOREIGN POLICY ASPECT OF REGIONAL POLITICS OF SPAIN

A.V. Shabaga, T.V. Bazarenko

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

The article deals with the regional participation of Autonomous Communities of Spain in European upbringing. The history of the process is investigated as well as the main initiatives of the Spanish government towards the integration of Autonomous Communities in the European Union decision making process are analyzed.

Key words: Spain, European Union, regional politics, Autonomous Communities.