ПРОХОРЕНКО И. Л.

ПРОБЛЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ИСПАНСКИЙ СЛУЧАЙ*

Прохоренко Ирина Львовна, ведущий научный сотрудник, к. полит. н.,
Институт мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН.
E-mail: irinapr@imemo.ru.

Процессы региональной интеграции трансформируют модель традиционного национально-территориального государства, создают благоприятные условия для формирования новой макрополитической (макрорегиональной) идентичности, а также меняют существующую множественную идентичность индивидов и различных государственных и негосударственных политических акторов. Идентичность национальная (или национально-государственная) как самоидентификация граждан в качестве коллективных членов национально-государственного сообщества оказывается особенно уязвимой в результате регионализации. Европейская интеграция, создав уникальную в своем роде децентрализованную многоуровневую систему управления, предоставила новые арены транснационального политического взаимодействия для субнациональных акторов, прежде всего властей регионов. Стремясь увеличить степень своей субъектности на национальном и наднациональном уровнях управления, региональные элиты государств — членов Европейского союза, агрегируя интересы территорий, используют в том числе различные инструменты мобилизации территориального самосознания и политизации этничности. Испанский случай интересен тем, что политическая система страны локализована, а модель управления является многоуровневой. К тому же Испания, одно из старейших государств Европы, представляет собой пример незавершенного нациестроительства в силу территориального разнообразия и значительного влияния регионального национализма. Фактор европейской интеграции наиболее ярко проявляет себя в отношении Испании, влияя различным образом, напрямую или опосредованно на направление и динамику разноразноуровневых политических процессов в стране, инструменты и механизмы межнациональных отношений и инोकультурной иммиграции, конструирование новой национально-государственной идентичности в постфран-

*Статья подготовлена в рамках гранта Российского научного фонда [проект № 15-18-00021. «Регулирование межнациональных отношений и этносоциальных конфликтов в современном мире: потенциал гражданской идентичности (сравнительный политический анализ)»] в Институте мировой экономики и международных отношений РАН.

кистский демократический период, рост регионального национализма и партикуляризма, специфику постимперской идентичности.

Ключевые слова: Испания, национальная идентичность, гражданская нация, Европейский союз, европейская идентичность, постимперская идентичность.

PROKHORENKO I.

NATIONAL IDENTITY IN THE CONDITIONS OF REGIONAL INTEGRATION: CASE OF SPAIN

The processes of regional integration transform the model of traditional territorial nation-state, create favourable conditions for building-up of new macropolitical (macroregional) identity, and change the existing multiple identity of individual and collective state and non-state political actors. National (or national-state) identity as self-identification of the citizens as collective members of national-state community turns out especially vulnerable in the issue of regionalization. European integration with its unique decentralized multilevel system of governance has given new areas of transnational political interaction for subnational actors, in the first place for regional authorities. Seeking to increase their own actorness at national and supranational levels, regional authorities of the EU member-states use including various instruments of mobilizing of the territorial consciousness and of politicization of the ethnicity, aggregating the interests of the territory. The Spanish case is interesting due to the political system of the country is localized, and the model of governance is multi-level. Spain as one of the oldest European state is an example of unaccomplished nation-building by virtue of territorial diversity and significant influence of regional nationalisms. The factor of European integration proves itself visually in relation to Spain, affecting in a variety of ways, directly and/or mediately upon directions and dynamics of political processes of different levels in the country, mechanisms and instruments of interethnic relations and of immigration of different culture background, construction of new national-state identity during the post-Francoist period, rise of regional nationalism and particularism, specific character of postimperial identity.

Keywords: Spain, national identity, civic nation, European Union, European identity, postimperial identity.

«Испания — это государство для всех испанцев, национальное государство для значительной части населения и только государство, но не нация — для влиятельных меньшинств», — так в одной из своих работ 1973 года утверждал американский политолог испанского происхождения Хуан Хосе Линс [3]. И эта его оценка до сих пор не потеряла своей актуальности.

Демократическая Испания (подробно о демократическом транзите Испании см., напр.: [13]) отказалась от жестко централизованного франкистского варианта государственно-территориального устройства и выстроила новую модель децентрализованного асимметричного регионального государства автономий — точнее, государства «национальностей и регионов» (согласно формуле новой Конституции 1978 года [1]). Основным закон предоставил провинциям, имеющим территориальную, историческую, культурную и экономическую общность, право получить самоуправление. Было образовано 17 автономных сообществ в целом в соответствии с прежним делением страны на провинции и исторические области, а не по этническому принципу. К настоящему времени национальностями себя признали восемь автономных сообществ — Андалусия, Арагон, Валенсия, Галисия, Каталония, Страна басков, Балеарские и Канарские острова (что и было официально закреплено в тексте их автономных статутах, которые являются основным правовым актом каждого автономного сообщества и регулируют вопросы его автономии, институциональной организации и компетенции, а проект статута требует обязательного одобрения и утверждения национальным парламентом).

Новая модель государственно-территориального устройства страны, а точнее — модель нациестроительства, была попыткой предотвратить кризис национальной государственности в непростых условиях демократического транзита и создать новый механизм регулирования межтерриториальных и межэтнических отношений в демократической Испании. Данная модель открыта изменениям, и это был намеренный выбор политических элит страны. Введение сверху модели договорной федерации¹ многие вполне обоснованно оценивали

¹ Статья 145.1 Конституции 1978 г. не допускает создания федерации автономных сообществ: в общественном сознании испанцев жива память о Первой республике 1873 г., которая провозгласила

как слишком рискованное в условиях регионального партикуляризма, а децентрализация, пусть и в форме возможной в будущем федерализации, представлялась в известном смысле естественным постепенным процессом.

Политика центральных властей по регулированию межнациональных отношений в стране в постфранкистский период в целом осуществлялась по нескольким связанным между собой направлениям. Это происходило в процессе политико-институциональной эволюции государства автономий в направлении федерализации под влиянием как внутренних, так и внешних факторов. Главные из них — европейская интеграция и совершенствование государственного управления в условиях передачи все большего объема полномочий от центра к регионам.

Государственная политика регионального развития направлена на сокращение территориального неравенства и региональных диспропорций, на территориальное сплочение, призванное способствовать снижению потенциала конфликтности и укреплению коллективного единства и духа солидарности, уменьшению остроты фискального национализма, который имеет тенденцию к подъему в годы экономического кризиса.

Создание, институционализация и развитие многостороннего сотрудничества автономных сообществ с центром в противовес двустороннему, в частности появление института отраслевых совещаний и формата конференций председателя центрального правительства и глав исполнительной власти регионов, имело целью развитие государства автономий по пути кооперативного регионализма.

Испанским властям удавалось удачно сочетать силовые и политические методы борьбы с вооруженным сепаратизмом — террористическими организациями этнического толка: баскской ЭТА, каталонской «Терра Льюре» и галисийской «Ресистенсия Гальега». Эффективно использовалось международное сотрудничество в двустороннем и многостороннем форматах. В итоге «Терра Льюре» в 1991 году отказалась от вооруженной борьбы, а в 1995 году приняла решение о самороспуске; ЭТА в 2011 году объявила об окончательном отказе от вооруженных методов борьбы, а преступная деятельность малочисленной «Ресистенсия Гальега» ограничивается редкими поджогами объектов общественного назначения и закладками самодельных взрывных устройств.

Что касается противодействия сепаратизму политическому, то Конституция (ст. 151.1) предусматривает возможность введения прямого управления в случае невыполнения автономным сообществом обязательств, налагаемым на него законодательством, или если деятельность сообщества противоречит общегосударственным интересам. С одобрения абсолютного большинства сената центральные власти могут принять необходимые меры к тому, чтобы заставить автономное сообщество выполнить эти обязательства в принудительном порядке и обеспечить тем самым защиту общенациональных интересов. В постфранкистской истории это свое исключительное право центральное правительство никогда не использовало: традиционным было ведение политических переговоров и парламентской борьбы, обращения в Конституционный суд для разрешения спорных вопросов между центром и регионами. В отдельных случаях применялась практика ограничений и запретов, но в рамках правового поля (например, лишение легального статуса политических партий, связанных с ЭТА).

Главным (и самым сложным) для испанских политических элит стало формирование и укрепление национальной (государственно-гражданской) идентичности как «идентичности национально-государственного сообщества и коллективного самосознания его граждан как членов такого сообщества» через политический властный дискурс, разнообразные социальные и политические практики, институты социализации и инструменты публичной политики [11; 12].

С одной стороны, этому мешают идеологические разногласия между ведущими политическими партиями страны — НП и ИСРП, которые с 1982 года поочередно побеждали на всеобщих парламентских выборах. Так, консерваторам модель государства автономий представляется оптимальной, они используют жесткую риторику в отношении любых притязаний сепаратистов, отказываясь даже обсуждать их антиконституционные планы. Социалисты все чаще поднимают вопрос о конституционной реформе с целью дальнейшей федерализа-

ции государства, превращения сената испанского парламента в подлинную палату территориального представительства, уравнивания в правах мужчин и женщин в вопросе наследования монаршего трона, выступают за изменение электорального законодательства страны на более «справедливое» и т. д. Различные взгляды ИСРП и НП имеют и на национальную модель образования, что выражается в постоянном реформировании системы образования в сторону де- или, напротив, — рецентрализации [4; 10].

С другой стороны, проводимая государством политика идентичности осуществляется в условиях все более жесткой конкуренции и даже острой конфликтности с региональными политическими элитами. Это, прежде всего, элиты тех автономных сообществ, которые добились признания себя не просто национальностями в рамках испанской нации, а нациями (пусть пока еще и без государства). К примеру, текст нового (от 2006 года) автономного статута Каталонии сохранил прежнее (от 1979 года) определение Каталонии как национальности, но в преамбуле статута присутствует компромиссная формулировка о том, что определение Каталонии как нации предложил именно автономный парламент, который учитывал чувства и желание граждан Каталонии, давая подобное определение в широком смысле [2].

Наконец, наследие франкистского прошлого, разделившего в свое время страну на победителей и побежденных, осложнило конструирование государственно-гражданской идентичности в демократической Испании. Именно память о франкизме с его концепцией великодержавного национализма, идеями «единой и неделимой» Испании и анти-Испании заставляла руководителей нового испанского государства не раз заявлять о том, что испанского национализма попросту не существует.

Региональные элиты выступают субъектом политики идентичности не только на локальном и региональном, но и на национальном уровнях, участвуя в формировании политического дискурса по вопросам нациестроительства и исторической памяти, влияя на выработку общегосударственной повестки дня и в итоге — на выбор центральными властями политических практик.

Региональное сознание испанцев, как и общее территориальное, не есть нечто изначально и жестко заданное фактом рождения в определенной местности. Организация национального политического пространства страны предполагает не только возможность изменений в территориальной идентификации, но и реальность обретения испанцами множественной идентичности. Можно родиться в одном месте, проживать — в другом, учиться — в третьем, найти свою «вторую половину» — в четвертом и так далее. Множественная самоидентификация жителей Испании состоит также, в более широком плане, в том, что люди ощущают себя еще и испанцами, и частью западного сообщества, и гражданами мира вообще.

Хотя лингвистические, культурные, психологические и иные особенности, которые могут обозначить принадлежность к этносу, чаще воспринимаются в Испании как привязка к определенному региону (то есть к конкретной территории и определенному территориальному сообществу), тем не менее в региональной самоидентификации испанцев присутствует и этнокультурный компонент, и главным его параметром выступает язык. В испанском языке понятием «этнос» обозначают сообщество людей, которое характеризуется сходством по расовым, лингвистическим, культурным и другим признакам. Таким образом, «этническими» могут выступать языковые границы, как главным образом и происходит в современной Испании. Достаточно привести в пример разницу в выражениях: «быть каталонцем» и «говорить по-каталански», которая для испанцев существенна, хотя, безусловно, территориальная идентичность в Испании является инклюзивной, так как сама территория считается мультикультурным политическим сообществом.

В государстве автономий местные языки признаны официальными наряду с испанским (кастильским) в границах соответствующих автономных сообществ. В Каталонии такими языками считаются каталанский и окситанский (вариант аранского), в Арагоне — арагонский и каталанский, на Балеарских островах — варианты каталанского языка балеарский и майоркин, в Валенсии — валенсийский как разновидность каталанского, в Галисии — галисийский, в Стране басков и части Наварры — баскский (эускера). В других автономных сообществах (например, в Астурии, Кастилии-и-Леоне) местные языки признаны традиционными, но не имеют статус официальных.

Децентрализация сопровождалась чрезвычайным интересом к проблематике региональ-

ной идентичности. При этом подавляющее большинство многочисленных работ по этой теме были написаны в жанре публицистики или эссе. Зачастую опережая или подменяя научные фундаментальные исследования по истории и экономике того или иного автономного сообщества, они содействовали формированию дискурса идентичности, центром которого является территория.

Созданные на региональном уровне новые политические институты, сформировавшиеся новые региональные политические элиты, растущая количественно региональная бюрократия превращаются (в различных автономных сообществах в разной степени) в своеобразный стимул формирования региональной идентичности с определенным этническим подтекстом, а также способствуют политизации идентичности. Это проявляется в поддержке региональных политических партий, различных процессов культурной дивергенции региона в общем политическом пространстве государства (прежде всего, в сфере образования).

Важной составляющей политики идентичности региональных властей становится символическая политика: свой флаг и гимн автономий, организация официальных праздников, массовое изучение и исполнение фольклорных («национальных») танцев и песен, идеологизированная политика в сфере градостроительства, городской архитектуры и топонимии. Именно к такого рода политике относятся запрет властей Каталонии на проведение корриды на территории автономии, нежелание вывешивать национальные флаги Испании в дни праздников на зданиях официальных учреждений, антимонархические высказывания.

Отсюда становятся понятными ставшие уже традиционными выходки хулиганов по сожжению фотографий испанского монарха 11 сентября: в этот день в 1714 году завершилась Война за испанское наследство: войска Филиппа V, основателя новой династии испанских Бурбонов, при поддержке французских войск взяли столицу Каталонии Барселону после 14-месячной осады (каталонцы поддерживали Карла Австрийского). С 1886 года этот день отмечается как дата потери Каталонией независимости, в 1980 году объявлен в автономии официальным «национальным» праздником. Тем не менее институт монархии и личность короля как главы государства играют исключительно важную роль в государстве автономий, являясь символом единства нации и преемственности исторических традиций. Роль монарха имеет не просто ритуальный, а глубокий идейно-политический смысл: король является символом единства и преемственности, как бы персонифицируя общность интересов нации. Неудивительно, что мнение короля может иметь (и не раз имело) решающее «третье» значение при возникновении критических ситуаций в жизни страны, а также при решении спорных политических вопросов.

Европейская интеграция создала совершенно новый — наднациональный — уровень управления. Тем самым она не только придала институциональную динамику политической деятельности на различных территориальных уровнях внутри государства, но и обеспечила новым политическим акторам — регионам и местным сообществам, крупным городам — структурную возможность в поисках политической силы и представительства интересов за пределами государства. В многоуровневом организованном сообществе Евросоюза представителям государственной власти стран-участниц уже не являются единственным звеном, которое связывает две отдельные политические арены — национальную и европейскую.

Авторы концепции многоуровневого управления в Европейском союзе утверждают, что подобная децентрализованная модель политического управления не противостоит и не угрожает суверенитету государств — членов ЕС напрямую: вместо того, чтобы оказаться в жесткой ситуации недвусмысленного вызова, государства Евросоюза достаточно мягко вовлекаются в процесс многоуровневого управления как своими политическими лидерами, так и действиями многочисленных субнациональных и наднациональных акторов [5].

Многоуровневая политическая система ЕС децентрализована, национальный и наднациональные органы власти не образуют единой властной вертикали. Европейские решения принимаются на наднациональном уровне, а их внедрение в жизнь зависит, прежде всего, от национальных правительств. Субнациональные (в первую очередь, региональные) власти играют при этом второстепенную, однако все большую весьма значительную роль: ведь около двух третей наднациональных решений исполняются именно ими. Считается, что на успех и сроки имплементации влияет именно вовлеченность субнациональных акторов в этот процесс. Одновременно опросы общественного мнения показывают, что европейские

граждане особо выделяют роль субнациональных властей в решении вопросов своей повседневной жизни [7].

Насколько непросто идет процесс имплементации европейских решений, например, в испанском государстве автономий можно наблюдать на примере Директивы 2006/123/СЕ, принятой Европарламентом и Советом ЕС 12 декабря 2006 года, касающейся услуг на Едином внутреннем рынке ЕС (имплементацию директивы государствами-членами планировалось полностью завершить к концу декабря 2009 года). Как указывается в заключительном докладе правительства Испании для ЕК в апреле 2010 года, по результатам транспозиции директивы в национальное законодательство, в соответствии с директивой, в стране были приняты два новых общенациональных закона, в тексты 50 законов и 118 королевских декретов были внесены изменения. В свою очередь автономные сообщества модифицировали свои 199 региональных законов, 546 декретов, 174 распоряжений и 6 резолюций [6]. Перемены неизбежно коснулись и местного уровня управления — регламентов провинций и муниципалитетов в сфере услуг.

Одновременно надо признать, что историческая идея «Европы регионов» постепенно отошла на второй план, и это усиливает настроения европессимизма на местах, негативную реакцию на нивелирующие тенденции, неприятие тех или иных мероприятий ЕС в сфере региональной политики и политики сплочения Сообщества, боязнь на эмоциональном, психологическом уровне потерять свою самобытность. Идея «Европы с регионами» создает политические возможности для некоторых регионов. Маастрихтский договор, который вступил в силу в 1993 году, предусмотрел право для государств-членов, где имеется система региональной власти с исполнительными органами привлекать к участию в работе в Совет ЕС региональных представителей. Так поступили Бельгия, Германия и Австрия, Испания, Италия и Великобритания. Вместе с тем предполагается, что региональные представители в национальных делегациях должны отстаивать именно национальные интересы, а не исключительно интересы собственных регионов и иных территориальных сообществ.

События последних лет показывают, что новым импульсом трансформации политических механизмов Европейского союза стали глобальный финансово-экономический кризис и его последствия (о влиянии кризиса на политическую ситуацию в Испании см. [14]). Если рассматривать усиление наднациональных механизмов и федерализацию в еврозоне, закрепление модели многоуровневой интеграции, рост значения экономических факторов как источников власти, более отчетливую демаркацию границ внутри ЕС и по его периметру [9] в категориях политического пространства, можно предположить, что эти тенденции серьезным образом трансформируют сложившуюся конфигурацию пространственных отношений в зоне евро и Европейском союзе в целом.

При этом меняются дистанции между субъектами и акторами политического процесса различного уровня. Так, Европейская комиссия, к примеру, теперь вовлечена в бюджетный процесс в государствах-членах в рамках «Европейского семестра». Становится иной и политизируется роль Европейского центрального банка, дальнейших перемен в этом направлении предполагается ожидать с началом введения в действие банковского союза в ЕС. Исследователи подчеркивают, что именно финансово-экономический кризис стал катализатором новых интеграционных процессов, традиционно считавшихся самыми трудными в развитии европейской интеграции [8].

В условиях затяжного финансово-экономического кризиса образовавшиеся пустоты на полюсах политического спектра стали занимать новые политические силы гибридного типа, оспаривающие монопольные лидерские позиции партий мейнстрима. Эти протестные партии грозят разрушить традиционное деление партий на правые и левые и фактически сами выступают своего рода фактором дальнейшей политизации интеграционных процессов. В условиях так называемой политизации европейской интеграции существующая электоральная формула в Испании не способна сдерживать рост влияния новых гибридных партий — «Мы можем» и «Граждане — Партия гражданства», которые увеличивают число своих сторонников, заполняя лакуны на крайних флангах политического спектра, понемногу отвоевывая у «старых», традиционных партий новые его участки и меняя стратегическое взаимодействие и соперничество между партиями.

В условиях рецессии сложность соблюдения регионами новых правил финансовой дис-

циплины, недовольство проводимой национальными правительствами политики жесткой экономии неизбежно политизируются. Сторонники территориального самоопределения расценивают политику Центра как возврат к более централизованной модели (в этом отношении оказались наиболее уязвимыми получившие автономию от центра территории децентрализованных унитарных государств).

На сегодняшний день амбициям региональных властей Каталонии (как, впрочем, и Страны басков, которые действуют в тандеме с каталонскими) уже не соответствует отведенное им место в системе политического и экономического управления Евросоюза. Проекты выхода Каталонии и Страны басков из состава единого государства подразумевают, что новые независимые государства должны обязательно остаться в составе ЕС и к ним ни в коем случае не должны применяться общие правила для кандидатов на вступление. Однако власти Евросоюза не поддерживают сепаратистов (в том числе, баскских и каталонских), справедливо осознавая, что партикуляристские тенденции ведут к наращиванию потенциала политической конфликтности не только в пределах национальных государств, но и всего Евросоюза, создавая известные риски процессу европейской интеграции.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Constitucion Española de 1978. Texto completo.* Available at: URL: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf (accessed 25.06.2015).
2. *Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* // Boletín Oficial del Estado. — 20 de julio de 2006, no 172. — P. 27269– 27310.
3. *Linz J.J.* Early state building and late peripheral nationalism against the state: the case of Spain // *Building states and nations* / ed. by *S.N. Eisenstadt* and *S. Rokkan*. — Beverly Hills, London: Sage, 1973. — P. 32–116.
4. *Losada A., Máz R.* Devolution and involution: Defederalization politics through educational policies in Spain (1996–2004) // *Regional and Federal Studies*. — 2005. — vol. 15. — № 4. — P. 437–451.
5. *Marks G., Hooghe L., Blank K.* European integration from 1980s: state-centric v. multi-level governance // *Journal of common market studies*. — Oxford, 1996. — Vol. 34. — № 3. — P. 341–378.
6. *Services Directive: Assessment of Implementation Measures in Member States. National Report for Spain* [Electronic resource]. — Available at: URL: http://ec.europa/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/20100429_final_es.pdf (accessed: 23.12.2013).
7. *The role and impact of local and regional authorities within the European Union: Opinions on the different levels of public authorities and awareness of the Committee of the Regions. Report. Fieldwork: October – November 2008. Publication: February 2009 / Special Eurobarometer 307* [Electronic resource]. — Available at: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf (accessed: 23.08.2015).
8. *Арбатова Н. К.* Кризис как катализатор европейской интеграции // *Глобальная перестройка* / отв. ред.: *А. А. Дынкин, Н. И. Иванова*. — М.: Весь мир, 2014. С. 343–363.
9. *Буторина О. В.* Европейский союз после кризиса: упадок или возрождение? // *Вестник МГИМО – Университета*. — 2013. — № 4 (31). — С. 71–81.
10. *Ермольева Э. Г.* Реформа образования в фокусе политических дебатов и общественного противостояния // *Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития. В 2-х т.* / отв. ред.: *И. С. Семененко*. —Т. 2. — М.: ИМЭМО РАН, 2014. — С. 266–271.
11. *Политическая идентичность и политика идентичности: в 2-х т.* / отв. ред. *И. С. Семененко*. — Т. 1. Идентичность как категория политической науки: словарь терминов и понятий. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. С. 80, 162–168. — 208 с.
12. *Семененко И. С.* Нация, национализм, национальная идентичность: новые ракурсы современного научного дискурса // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2011. — № 11. — С. 91–102.
13. *Социальные идеалы и политика в меняющемся мире*. — М.: Наука, 1992. С. 207–214. — 248 с.
14. *Хенкин С. М.* Испания в полосе турбулентности // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2012. — № 4. — С. 71–81.