



МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ И МНОГОКАНАЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ В МИРНЫХ ПРОЦЕССАХ

Уроки из Страны Басков



International Alert

International Alert помогает находить мирные пути решения конфликтов.

Мы являемся одной из ведущих международных миротворческих организаций, с почти 30-летним опытом работы по формированию основ мира.

Мы сотрудничаем с местными сообществами в разных регионах, помогая им строить мир. Кроме этого, мы предоставляем консультации правительствам, организациям и компаниям о том, как поддерживать мир.

Наши усилия направлены на факторы, оказывающие влияние на мир, такие как, методы государственного управления, экономика, гендерные отношения, социальное развитие, изменение климата, а также роль коммерческих и международных организаций в регионах высокого риска.

www.international-alert.org

Проект осуществлен в партнерстве с International Alert и Европейским партнерством с целью мирного урегулирования конфликта вокруг Нагорного Карабаха (EPNK).

Организация International Alert благодарит Европейский Союз за поддержку в проведении этого исследования. International Alert также благодарит следующих стратегических спонсоров за поддержку: Министерство международного развития Великобритании (UKAID); Шведское агентство международного сотрудничества в области развития (SIDA); Министерство иностранных дел Нидерландов; Министерство иностранных дел и торговли Ирландии.

Мнения, выраженные в данном отчете, принадлежат исключительно авторам и не обязательно отражают точку зрения или политику организации International Alert, EPNK и наших спонсоров.

© International Alert 2014 г.

Все права защищены. Ни одна часть данной публикации не может быть воспроизведена или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, средства записи и любые другие системы хранения и изъятия информации, или использована любым иным способом, без полного указания имени автора и источника заимствования.

Макет D. R. ink, www.d-r-ink.com

Фото с обложки: Старое дерево Герники внутри церкви. Дерево Герники – это дуб, под которым прошлые и нынешние лидеры Страны Басков приносят клятву. © Gard Rancinan/Syigma/Corbis

МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ И МНОГОКАНАЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ В МИРНЫХ ПРОЦЕССАХ

Уроки из Страны Басков

Декабрь 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Об авторах	3
Предисловие	4
Введение	5
Уроки Страны Басков: демократия как механизм решения конфликта	12
Баскское «исцеление» в свете сравнительного анализа с карабахским урегулированием	16
Призывы к миру: лицом к лицу с террором	21
Роль социальной медиации, неофициального международного посредничества и СВС программ ЕС в трансформации баскского конфликта	24
Опыт взаимодействия между центральным правительством в Мадриде и баскской национальной автономией и возможные параллели с процессом дальнейшего урегулирования нагорно-карабахского конфликта	28

Об авторах

Микаэл Золян – историк и политолог из Армении, аналитик ереванского Центра Региональных Исследований. Также в настоящее время преподает в Ереванском государственном лингвистическом университете им. В. Брюсова. Область научных интересов Микаэла Золяна включает вопросы национализма и этничности, этнополитические конфликты, процессы демократизации и общественные движения. Микаэл является автором ряда статей, опубликованных в Армении и за ее пределами.

Гегам Багдасарян является президентом Степанакертского пресс-клуба – неправительственной организации, которая с 1998 г. стала центром свободных СМИ в Нагорном Карабахе. В 2004–2008 гг. возглавлял популярную независимую газету «Демо», в настоящее время является главным редактором ежемесячного аналитического журнала «Аналитикон».

Аваз Гасанов – директор «Общества гуманитарных исследований», неправительственной организации, которая добивается демократических изменений путем защиты прав и свобод человека и достижения более последовательного участия граждан в построении гражданского общества. Один из самых активных деятелей гражданского общества, Аваз Гасанов является редактором журнала «Права человека в Азербайджане» и принимает широкое участие во встречах-диалогах с партнерами из Армении.

Масис Маилян является председателем Общественного совета по внешней политике и безопасности (FSPC) – неправительственного партнерства и аналитического центра в Нагорном Карабахе. Будучи политиком и дипломатом с большим опытом, Масис Маилян принимал участие в переговорах Track I, форумах Track II и дискуссиях политических экспертов, посвященных кавказскому региону и армяно-турецким отношениям. Автор многочисленных статей и аналитических отчетов по нагорно-карабахскому конфликту и региональной проблематике.

Ильгар Велизаде политолог и журналист, автор более 200 публикаций по вопросам политики, экономики, экологии а так же нескольких монографий. Окончив в 1994 году Бакинский Государственный Университет по специальности политическая и экономическая география, специализировался в области региональной политики, исследований этнических конфликтов и геоэкономики. В прошлом был основателем и директором PR-агентства «Publicity» и основателем и главным редактором социально-политического журнала «Профессионал». С 2007 г. по настоящее время – заместитель руководителя филиала новостного агентства РИА-Новости в Азербайджанской Республике а так же директор Международного Пресс Центра «Новости» в Баку.

Предисловие

Организация International Alert занимается трансформацией конфликтов на Южном Кавказе с середины 1990-х годов. В контексте нагорно-карабахского конфликта мы стараемся повышать потенциал различных кругов в обществах, находящихся по разные стороны противостояния, в области построения доверия, рассматривать альтернативные нарративы конфликта и продвигать идеи мира среди лиц, принимающих решения. В рамках Европейского партнерства за мирное урегулирование нагорно-карабахского конфликта (EPNK) организация International Alert собрала вместе группу экспертов из данного региона с целью сравнительного анализа других конфликтов.

Такое изучение может осуществляться на разных уровнях и преследовать разные задачи — от понимания причин, динамики, движущих сил, изучения позиций сторон конфликта до, в конечном итоге, специфических вариантов решения. В данном проекте ни одна из этих задач не является целью его участников. К анализу других конфликтов мы подходим с позиций гражданского миротворчества, а именно пытаемся изучить участие гражданского общества и роль многоканальной дипломатии в мирных процессах и усилиях в области трансформации конфликтов через конкретные механизмы и институты, не имеющие прямых политических рычагов и ресурсов. Другой важной частью проекта является стимулирование широкого обсуждения среди самых разных групп населения новых идей и взглядов на трансформацию конфликта и развитие новых подходов в прямом диалоге с сообществами.

Первая инициатива экспертной группы состояла в анализе существующих на данный момент восприятий миротворческих усилий гражданским обществом. В результате этого исследования появилась совместная публикация «Приближение перспективы мира: 20 лет гражданского миротворчества в контексте нагорно-карабахского конфликта», которая представляет собой новаторскую попытку коллективного осмысления двадцатилетних миротворческих усилий гражданского общества. Рассматривая эту совместную работу в качестве отправной точки для дальнейшего исследования других конфликтов, группа далее изучила опыт североирландского мирного процесса, за чем последовала публикация «Механизмы общественного участия и многоканальной дипломатии в мирных процессах: уроки из Северной Ирландии».

Настоящая публикация является результатом очередного этапа работы экспертной группы и включает в себя анализ и основные уроки миротворчества, вынесенные из контекста Страны Басков. Каждая статья представляет собой изучение определенной темы, выбранной автором и проанализированной исходя из его собственного опыта. Взгляды и выводы, изложенные авторами статей, зачастую затрагивают спорные вопросы. Тем не менее данная работа представляет собой полезный дискуссионный материал для сообществ нагорно-карабахского конфликта и возможность взглянуть на пути его трансформации через призму сравнительного анализа.

International Alert выражает благодарность участникам экспертной группы, а также коллегам в Бильбао и Мадриде, в особенности Паулю Риосу и Хуану Баутиста Хименезу Герра, которые щедро поделились своими знаниями и усилиями при подготовке данного исследования.

Введение

Хуан Баутиста Хименез Герра, в соавторстве с Паулем Риосом

Баскский конфликт

Для баскских националистов так называемый «баскский конфликт» – это конфликт, выросший из разногласий между баскским народом и испанским государством, а для государственных партий Мадрида это конфликт между басками. Источник этих разногласий носит исторический характер и связан с идентификацией народа басков как отдельного, имеющего свои отличительные черты, чуждые испанскому народу, чья страна и люди характеризуются как враждебные баскам. Баскская проблема – это проблема территории, где половина населения не чувствует своей причастности к испанскому государству, которое, тем не менее, оказывает на них глубокое влияние, хотя они того или нет.

В условиях диктатуры генерала Франко в 1936-1975 годах в Стране Басков, или Эускади, возникла организация, которая стремилась противостоять государственному строю с помощью оружия, свергнуть автократию и провозгласить социализм в Стране Басков. Но еще до ее появления группа молодых националистов ЭКИН заявила о своем намерении возродить баскскую нацию и предотвратить ее размывание представителями других этносов, прибывавших из пограничных регионов.

Испания того периода состояла из различных регионов, таких как Страна Басков, Галисия и Каталония, и все они зависели от центрального правительства в Мадриде. 1950-60-е годы были временем интенсивной внутренней миграции. Бурное развитие промышленности в Стране Басков привлекало мигрантов из других регионов, например, Кастилии, Эстремадуры, и Лигалисии, которые ехали в Эускади в поисках новых экономических горизонтов. Именно в это время зародилась организация ЭТА, которая на протяжении 50 лет играла ключевую роль в истории Страны Басков. ЭТА стремилась к достижению своих политических целей с помощью вооруженного насилия, но ее борьба оказалась тщетной и обернулась нескончаемыми жертвами.

Таким образом, коренным отличием баскского конфликта от других территориальных или региональных конфликтов внутри Испании являлось использование террора в качестве метода борьбы.

Сегодня Страна Басков обладает более высоким уровнем самоуправления, чем остальные испанские сообщества или сообщества других стран, например, Шотландии. Но заслуга в достижении таких широких полномочий для Страны Басков принадлежит не ЭТА, а консенсусу баскских политических сил.

Политическая карта

Прекращение деятельности ЭТА положило конец использованию насилия в качестве орудия достижения независимости. Для националистов наступило новое время, когда они добиваются новых квот или нового, более высокого уровня самоуправления. При этом их конфликт с государством сохраняется, но он носит политический, а не вооруженный характер и уже не является приоритетным для Мадрида.

Разногласия между политическими партиями в Стране Басков касаются характера выдвигаемых ими требований: более широкой автономии, самоопределения или независимости.

Националистическое сообщество состоит в основном из умеренных националистов (Баскская националистическая партия) и радикальных националистов (СОРТУ), исторически связанных с организацией ЭТА. Внутри каждого крыла существует незначительное, но все же большинство.

Проблема националистов заключается в недоверии, которое складывалось на протяжении многих лет. Оба крыла борются за власть в своем регионе, а вопрос об отношениях с центром все больше отходит на дальний план.

Баскская националистическая партия никогда не выступала за радикальный разрыв отношений с Мадридом, в то время как левые радикальные националисты и ЭТА являются сторонниками такого разрыва.

По другую сторону находятся политические силы, связанные с проектами национального уровня. Их идеологии сильно отличаются друг от друга. Социалистическая партия и Народная партия являются главными защитниками идеи сохранения статуса-кво. Социалистическая партия Испании имеет прогрессивный характер и сегодня выступает за федеративную модель Испании и за предоставление более широкой автономии Эускади и Каталонии. Народная партия в большей мере сопротивляется любым переменам и отказывается от конституционных поправок, которые могут привести к изменениям в отношениях между исторически сложившимися нациями и центральным правительством.

На сегодняшний день, согласно законодательству, управление в Стране Басков осуществляется согласно Статуту об автономии (1979), который был принят большинством, и все полномочия в рамках которого так и не были полностью реализованы.

Статут адекватно регулирует вопросы общего характера, однако он так и не смог удовлетворить все политические требования.

ЭТА

Баскский конфликт мог бы остаться в истории одним из многочисленных конфликтов, вызванных вопросом о принадлежности территории, если бы на его счету не оказалось более 800 человеческих жертв.

ЭТА возникла 50 лет назад как движение, первоначально связанное с Баскской националистической партией и ее культурным окружением, которые стремились к защите баскского языка и права на отличную от остальной Испании идентичность. ЭТА создавалась не против Франко, но против Испании. Ее задачей была этническая, лингвистическая и идеологическая обособленность басков.

Баскский радикальный национализм всегда характеризовался утверждением своего особого места, сначала лингвистически («баск» значит «эускальдун», т.е. человек, который говорит на баскском языке, или «эускере», и имеет баскские корни), а затем идеологически («баск» значит «националист»).

Годы спустя ЭТА превратилась в стратегическое оружие радикального национализма, который в войне видел путь к независимости.

Но реальность была другой, и современная история Эускади характеризуется политическим плюрализмом, демографическим смещением, билингвизмом и сосуществованием различных территориальных единиц.

Сегодня центральные власти в Мадриде считают, что с окончательным прекращением деятельности ЭТА конфликт завершился. В то время как националисты полагают, что настал момент требовать большей автономии.

Радикалы видят в создании националистических альянсов путь к достижению государства басков, а прогрессисты требуют конституционных реформ, чтобы добиваться поставленных целей через поиск консенсуса.

А это значит, что все эти расколы и различия по-прежнему актуальны.

В программе националистических партий утверждается, что после проведения всеобщих выборов 2015 года возникнут новые меньшинства, которые проведут реформу конституции, чтобы изменить модель государственного устройства и таким образом удовлетворить политические требования Каталонии и Эускади.

Конец ЭТА

Правительство в Мадриде связывает окончание выше обозначенного баскского политического конфликта с завершением военной деятельности вооруженной организации ЭТА.

ЭТА объявила о прекращении вооруженной борьбы и встала на путь ликвидации своих arsenалов, но не выражает явного намерения распустить организацию. Она больше не собирается совершать теракты, но отказывается поддерживать такой политический процесс, в рамках которого ей придется распустить организацию по требованию самих басков.

Вооруженная борьба ЭТА закончилась ничем и оказалась болезненной для общества и бесполезной для осуществления политических намерений и целей группировки. Вместо этого ЭТА превратилась в главного врага испанской демократии и баскской автономии. Наконец, в 2011 году, после многих лет террористической борьбы, ЭТА решила положить конец насилию, исходя из конструктивных, а не этических, соображений.

Здесь уместно сделать небольшой экскурс в историю отношений ЭТА и ее политического крыла, в качестве которого выступали многие партии, от партии Батасуна (Herri Batasuna) до СОРТУ.

На протяжении всей своей истории ЭТА препятствовала адаптации, эволюции, участию в политике своего политического и социального движения, иными словами, всему тому, что присуще организации и движению, рожденным, чтобы выступать на политической арене, но лишенным этой возможности и приговоренным своими покровителями к незначительной роли под эгидой военного крыла. К концу века ЭТА оказалась ослаблена политическими и правовыми действиями властей. Такое бессилие ЭТА поставило ее политическое крыло Батасуну и ее преемников вне закона.

Сотрудник Университета Страны Басков Гурутс Хауреги так определяет эти отношения: «ЭТА и ее политическое крыло – это две организации, которые зависят друг от друга и дополняют друг друга, и в то же время они антагонистичны и противоречат друг другу. Одна не может существовать без другой; но при этом каждая из них несет в себе ген, который неизбежно разрушит другую». По словам выдающегося члена левых радикал-националистов Тасио Эркисия, «насилие и парламентские игры несовместимы в долгосрочной перспективе». Левым радикал-националистам пришлось потратить более 30 лет, чтобы заставить ЭТА восстановить независимость, потерянную ими в переходную эпоху в 1975 году.

Прекращение террористической деятельности ЭТА не привело к смене идеалов, это было лишь изменение стратегии по достижению первоначальной цели – создание Баскского государства.

Кроме того, прекращение вооруженной борьбы ЭТА не было связано с какими-либо переговорами с правительством Испании или достижением двустороннего мира. Процесс носил односторонний характер. Политические достижения ЭТА оказались значительно меньшими, чем результаты любых переговоров с прежними правительствами Испании. Если раньше ЭТА отказывалась обсуждать с властями мир в обмен на заключенных, то сегодня пенитенциарную политику диктует правительство Испании.

Пока ЭТА завоевывала себе «печальную славу» все новыми жертвами, которые должны были проложить путь к потенциальным переговорам, баскское и испанское общества поднимались и захватывали улицы. В былые времена улицы были исключительно сферой влияния левых радикал-националистов. Теперь такие гражданские движения, как Движение за мир, Элькарри или Форум Эрмуа, стали движущей силой общества, уставшего от насилия и доведенного до отчаяния бессмысленными действиями группировки ЭТА.

Баскские политические партии достигли первых соглашений за столом переговоров в Ахурия Энеа (12 января 1988 года), подписав договор о мире с приложением о разногласиях. Левые радикал-националисты понимали, что эти соглашения наносят им политический ущерб, тем не менее, избиратели продолжали голосовать за них, несмотря на то, что они следовали политике ЭТА.

В это время стали появляться и первые ассоциации жертв, такие как Ассоциация жертв терроризма (AVT) в 1981 году. До этого момента они носили разрозненный характер и практически не располагали поддержкой властей, хотя счет политических жертв начался еще в 1968 году.

Выбранная ЭТА стратегия – причинение как можно больших страданий через покушение на политических деятелей – в итоге уничтожила ее саму. Последовавшая реакция со стороны властей в виде закона о политических партиях в итоге разрушила партию левых радикал-националистов. Мадрид объявил партию Батасуна вне закона и показал, что следующим этапом будет тюремное заключение.

Путь к примирению и сосуществованию

Термины «примирение» и «сосуществование» вызывают серьезные политические споры в Стране Басков, однако нет сомнения в том, что после прекращения насилия ЭТА баскское общество переживает социальную трансформацию, главные цели которой – залечить раны, признать жертвы, сохранить память, воспитать уважение к плюрализму и различиям, закрепить перемирие и создать культуру, которая позволит в будущем избежать повторения страданий и конфликтов.

В решении этого вопроса баскское общество имеет преимущества по сравнению с другими обществами, находящимися в состоянии конфликта. В самые тяжелые годы конфликта именно общественные организации добивались заключения мира и не давали главным действующим лицам, органам власти и партиям смириться с положением дел. Сначала «Движение за мир» (Gesto por la Paz), проводившее молчаливые митинги против насилия, затем «Элькарри», выступавшая в защиту диалога и взаимопонимания, помогли создать мощную социальную сеть, действующую в пользу заключения мира. Это стало ключевым фактором, который помог предотвратить серьезный раскол в баскском сообществе и сохранить связи. Несмотря на то, что внутри отдельных сообществ в небольших населенных пунктах возникли значительные расхождения, в целом баскское общество сохранило внутреннюю сплоченность, которая позволила ему быстрее достичь примирения, даже и при сохраняющихся по сей день трудностях.

Главными препятствиями на пути к примирению остаются следующие моменты:

- **Борьба за официальную версию произошедшего.** В процессе создания исторической памяти соревнуются разные версии, во многом несовместимые друг с другом: 1) во всем виноваты ЭТА, левые радикал-националисты и национализм; 2) насилие – это результат конфликта между Страной Басков и Испанией; 3) ЭТА совершила много актов насилия, но и государство должно признать свою роль в нарушениях права человека.
- **Признание жертв.** Государство признает и защищает только жертв вооруженной деятельности ЭТА, однако в Стране Басков также были жертвы деятельности так называемых народных дружин и сил безопасности. По крайней мере, баскское правительство уже начало работу по признанию жертв пыток.
- **Этическая и критическая оценка прошлого.** Большинство политических партий просит левых радикал-националистов выступить с критикой собственных действий в прошлом, когда они выступали в поддержку вооруженного насилия, однако в данный момент они отказываются это делать.

В это же время в данном контексте возникают различные инициативы, которые пытаются способствовать примирению. Баскское правительство приступило к осуществлению амбициозного плана мира, который регулирует такие вопросы, как реабилитация заключенных, память, признание жертв, участие граждан в мирном сосуществовании и воспитание культуры мира. Помимо этого предпринимаются общественные инициативы по проведению встреч жертв и преступников, собраний жертв и участников сопротивления или людей, продвигавших идею мирного сосуществования на местном уровне.

Прошлое ЭТА

В 1977 году одно из отделений ЭТА приняло решение о роспуске. В те времена у власти в Испании находился Союз Демократического Центра (UCD), коалиция правоцентристских партий, которая руководила страной в «свинцовые» годы, прозванные так из-за количества совершаемых каждый день убийств.

Правительство и судебная власть в тот период довольно великодушно обращались с заключенными, арестованными и изгнанными из ЭТА, несмотря на то, что организация продолжала использовать оружие и не требовала политических компенсаций. В 1982 году заключенные ЭТА были реабилитированы, в то время как жертвы конфликта оставались неорганизованными и забытыми властями, а их голоса были не слышны.

Вывод

ЭТА всегда совершала убийства с определенным политическим расчетом. Радикал-националисты постоянно представляли баскскую реальность как череду непрерывных столкновений. ЭТА использовала насилие, ссылаясь на неразрешенный многовековой политической конфликт между Испанией и Страной Басков.

В конце концов, насилие почти всегда используется в качестве идеологического алиби. История ультралевых в стране басков была хроникой предсказуемого поражения.

Не вдаваясь в слишком сложные схемы, необходимо отметить, что конец деятельности ЭТА был положен в период меньшей политизированности и большей полицейской активности, общественной реакции, политического единства и международной помощи. Все эти факторы важны, но все они уже имелись в наличии несколько лет ранее, когда ЭТА продолжала идти по пути террора.

Сейчас важен другой фактор – личная заинтересованность и определенные решения левых радикал-националистов. Осознание бесполезности и контр-продуктивности вооруженной деятельности привели к тому, что ведущими фигурами стали радикально изменившие свои взгляды люди.

Именно поэтому так важно и необходимо поддерживать контакт с группами, использующими насильственные методы и имеющими значительную политическую поддержку. По мнению Джонатана Пауэлла, пример ЭТА является еще одним подтверждением этой истины.

«Если где-то есть трещина, важно поддерживать контакт, чтобы избежать провала» – утверждает Джонатан Пауэлл. После неудачных переговоров, инициированных в 2007 году правительством Хосе Луиса Родригеса Сапатеро, стало ясно, что Батасуна «постепенно давила на ЭТА, чтобы она выработала новый подход», «так как участвовавшие тогда посредники все еще были задействованы и были способны вновь взяться за дело». – Джонатан Пауэлл.

Восстановление мирного процесса после пробуксовки в переговорах в 2006 году стало возможным благодаря созыву Конференции в Айте и, как сказал Джонатан Пауэлл – «обращению к ЭТА международных деятелей, готовых пойти на риск ради того, чтобы сыграть роль в последнем вооруженном конфликте в Европе», за которыми последовало объявление о прекращении деятельности группы.

Попытки разрешить баскский конфликт начались с переговоров в Женеве (Швейцария) в 1976 году, в Алжире в 1989, в Цюрихе в 1998 и закончились в 2006 году в Осло и Женеве. Все они завершились провалом, равно как и попытки налаживания многочисленных контактов, которые в течение месяцев так и не привели к диалогу.

«Несмотря на то, что урегулирование баскского конфликта еще не закончено, его история является еще одним примером того, как неудача следует за неудачей до тех пор, пока не приводит к успеху». – Джонатан Пауэлл

Хронология

- 1952 Создание группы Экин, в которую объединяются молодые баски, стремящиеся возродить баскский национализм.
- 1956 Экин объединяется с молодежным крылом Баскской националистической партии.
- 1958 Раскол объединения. Одна его часть остается с молодежным крылом Баскской националистической партии, другая создает организацию ЭТА.
- 1959 ЭТА впервые заявляет о себе.
- 1962 I ассамблея ЭТА провозглашает «Баскское революционное движение за национальное освобождение».
- 1963 II ассамблея ЭТА. ЭТА вступает в рабочее движение.
- 1964 III ассамблея ЭТА, доклад «Восстание в Эускади».
- 1964 IV ассамблея ЭТА провозглашает своей целью создание социалистического общества и запуск механизма «действие-реакция-действие».
- 1967 V ассамблея ЭТА. В структуре организации обозначены четыре фронта: культурный, политический, экономический и военный.
- 1968 Первый теракт ЭТА со смертельным исходом. Хосе Парадинес.
- 1970 Военный трибунал над 16 боевиками ЭТА.
- 1975 Правительство Испании принимает антитеррористический закон.
- 1976 ЭТА публикует программу «Альтернатива КАС (KAS)», с изложением перечня условий прекращения терактов. Первые переговоры правительства и ЭТА в Швейцарии.
- 1977 Встреча националистов в Тибере. Переговоры правительства и военного крыла ЭТА в Женеве.
- 1978 Создание партии Батасуна (Herri Batasuna). Коалиция партий левых радикал-националистов. На референдуме в декабре принимается испанская конституция.

- 1979 Принимается Статут об автономии Страны Басков. Противостояние Батасуны и ЭТА.
- 1980 Выборы в первый баскский парламент. Батасуна становится второй по величине политической силой после Баскской националистической партии.
- 1981 Избранные члены партии Батасуна поют баскский гимн «Эуско Гудариак» королю Хуан Карлосу в Гернике. Сформирована Ассоциация жертв терроризма.
- 1982 Испанская социалистическая рабочая партия набирает большинство голосов на выборах в парламент Испании.
- 1986 Создается координационный совет «Движение за мир». После очередных покушений в стране проходят митинги молчания.
- 1987 На выборах в Европарламент кандидаты Батасуны набирают 360 000 голосов и проходят в Европарламент через несколько дней после теракта, в результате которого погиб 21 человек.
- 1988 Баскские партии подписывают Соглашение об урегулировании и перемирии в Эускади, известное как «Пакт Ахурия Энеа».
- 1989 Перемирие и перерыв в деятельности ЭТА и переговоры в Алжире. ЭТА нарушает перемирие, и правительство начинает распределять заключенных по тюрьмам Испании.
- 1992 Арестовано руководство группировки ЭТА в городе Бидар, Франция.
- 1994 Следующий виток в эскалации насилия ЭТА, организация уличных беспорядков. Кале Боррока. Ставка на причинение больших страданий.
- 1996 Похищение Ортеги Лара, которое длится 532 дня. Лару освобождают силы гражданской гвардии.
- 1998 Проходит форум Эрмуа против ЭТА. Националистические силы подписывают пакт в Лизарре; чуть позже ЭТА объявляет бессрочное и безусловное перемирие. Партия левых радикал-националистов набирает рекордные 14 мест в баскском парламенте,
- 1999 Создается платформа, достаточная для противостояния ЭТА. В декабре ЭТА нарушает перемирие.
- 2000 Соглашение за свободу и против терроризма между Народной партией и Испанской социалистической рабочей партией.
- 2001 Батасуна претерпевает изменения: критически настроенные члены партии создают организацию Аралар. Страна Басков теряет 7 депутатов парламента. Сторона переговоров, выступавшая за амнистию, объявлена вне закона.
- 2002 Принимается Закон о партиях. Он запрещает любой политической организации, которая не осуждает насилие, принимать участие в выборах. ЭТА объявляет Народную партию и Испанскую социалистическую рабочую партию своими военными мишенями.
- 2003 В соответствии с Законом о партиях Батасуна объявляется вне закона.
- 2004 ЭТА объявляет перемирие только по отношению к Каталонии.
- 2005 Парламент начинает диалог с ЭТА для достижения мира без политических компенсаций.
- 2006 Бессрочное прекращение огня ЭТА. Перемирие и мирные переговоры прерываются в связи с терактом в Барахасе и двумя погибшими. Элькарри трансформируется в Локарри.
- 2009 Европейский трибунал по правам человека ратифицирует решение от 2003 года об объявлении партии Батасуна вне закона.
- 2010 Левые радикал-националисты представляют новую политическую платформу, далекую от насилия. В документе «Zutik Euskal Herria» Страна Басков полностью отказывается от насилия.
- 2011 Ослабевшая ЭТА провозглашает окончательное, всеобщее и прочное перемирие. Левые радикал-националисты создают СОРТУ и НАСЕР и представляют их уставы в качестве новой партии, пришедшей на смену вооруженному террору. Их альянс с другими силами становится второй по влиятельности фракцией в стране басков. Локарри организует международную конференцию мира в Сан-Себастьяне, которая выступает с призывом к ЭТА положить конец вооруженной борьбе. В октябре ЭТА объявляет об окончательном прекращении своей вооруженной деятельности.

Уроки Страны Басков: демократия как механизм решения конфликта

Микаэл Золян

Авторитаризм, демократия и конфликт

Один из очевидных уроков баскского конфликта – связь между демократией и мирной трансформацией конфликта. Кстати, есть и обратная сторона медали: связь между недемократическим режимом и эскалацией конфликта. Так, исследователи баскского конфликта сходятся во мнении, что диктатура Франко способствовала возникновению конфликта или, по крайней мере, его переходу в насильственную форму. Конечно же, конфликтогенный потенциал существовал в Стране Басков и без Франко: еще с начала века было очевидным противоречие между стремлением баскских интеллектуалов сохранить баскскую культуру и язык и стремлением Мадрида к унификации и достижению гомогенности страны. Однако, в период республики, казалось, было найдено компромиссное решение проблемы в форме региональной автономии. Гражданская война и последовавшая за ней диктатура на время похоронили все надежды на автономию.

Сначала была жестокая война, в которой баскские националисты выступали на стороне республики, а затем наказание за эту поддержку республиканцев, в том числе бомбардировка Герники, расстрелы и аресты тысяч людей. Дальше были годы франкистской диктатуры, враждебно относившейся к любым проявлениям баскской идентичности, не говоря уже о полном запрете на политические требования, связанные с автономией. В этом отношении, ситуация в Стране Басков напоминает советские годы в Нагорном Карабахе: с одной стороны, опасения этнического меньшинства за возможность сохранять и развивать свою культуру, с другой – невозможность транслировать эти опасения в рамках существующей политической системы. В Стране Басков подобная ситуация привела к тому, что к середине XX-го века Националистическая баскская партия (ПНВ), которая традиционно была основным носителем идей национального самоопределения басков, стала терять поддержку.

Молодежь разочаровалась в идеологии ПНВ, сочетавшей социальный консерватизм и приверженность к ненасильственным методам борьбы. Многие видели альтернативу в сочетании баскского национализма, левой (марксистской) идеологии и активного, в том числе насильственного, сопротивления диктатуре. Эта эволюция привела к возникновению ЭТА, которая встала на путь вооруженной борьбы против диктатуры Франко. В конце 1960-х и в 1970-е годы ЭТА оказалась частью широкого фронта, объединившего противников режима Франко, который пользовался поддержкой европейского общественного мнения.

Ситуация в корне изменилась в результате демонтажа режима Франко и демократизации испанской политической системы. Очень быстро бойцы ЭТА превратились в общественном мнении Испании из героев борьбы против диктатуры в террористов и убийц. В самой Стране Басков все было не так однозначно, но и здесь многие, в том числе и те, кто разделял стремление к полной независимости, отвернулись от радикалов из ЭТА. Дело в том, что в процессе демократизации Испании был найден компромисс, который создал условия для мирной трансформации конфликта в Стране Басков. Новое государственное устройство Испании было само по себе компромиссом между центробежными тенденциями в регионах, в том числе баскским и каталонским национализмом, и централизационными инстинктами Мадрида. В итоге, хотя ни одна из сторон не получила максимально желаемого результата (полную независимость

или унитарное государство) была создана ситуация, которая, в принципе, была относительно приемлемой для всех сторон. Причем произошло это в процессе демократической перестройки испанского государства, что многих испанцев не выглядело вынужденными уступками центра сепаратистам, хотя, конечно, некоторые, в том числе бывшие франкисты, воспринимали происходящее именно в этом ключе.

В итоге, в Стране Басков произошло нечто похожее на то, что имело место в результате мирного процесса в Северной Ирландии: конфликт не был разрешен, но произошла его демократическая трансформация. Конечно же, были и значительные различия, например, в том, что ЭТА/Эрри Батассуна оказалось намного сложнее трансформироваться в политическую силу, чем ИРА/Шинн Фейн, в том числе, и в результате преследований со стороны государства, однако это уже отдельная тема, которую трудно раскрыть в рамках небольшой статьи.

Мейнстрим и радикалы

Как показывает опыт Страны Басков, существует взаимосвязь между мирным демократическим политическим процессом и степенью радикализации сторон конфликта. Когда демократические способы политической борьбы невозможны из-за ограничений, наложенных авторитарным политическим режимом, это способствует радикализации общества и повышению популярности радикальных политических сил. Наоборот, с переходом к демократической политической системе в Испании, влияние радикальных сил в Стране Басков пошло на убыль.

Исследователи отмечают, что не случайно пик терактов, совершенных ЭТА, пришелся на конец 1970-х – период, когда имела место «перестройка» франкистского режима. Некоторые исследователи объясняют это тем, что радикалы из ЭТА боялись, что если будет реализована программа демократических преобразований, и Страна Басков получит автономию в рамках испанской государственности, это отразится на уровне поддержки их насильственных методов и радикальной программы, которая предполагала полную независимость. Дальнейшее развитие событий показало, что опасения радикалов оправдались. Милитаристский авторитарный режим, который отказывался идти на компромиссы и подавлял политическое инакомыслие, оказался более удобным противником для террористов-революционеров из ЭТА, чем демократическое центральное правительство, установившееся в Мадриде в результате реформ короля Хуана Карлоса.

Конечно, и в политической системе методы, которыми испанское правительство боролось с баскскими сепаратистами, мягко говоря, не всегда соответствовали его демократической риторике. Есть немало свидетельств тому, что испанские силовые структуры допускали грубые нарушения прав человека. К сожалению, это не единственный случай, когда благородная цель «борьбы с терроризмом» использовалась для оправдания самых неприглядных методов, в том числе пыток и незаконных арестов. Также имели место ограничения демократического политического процесса, например, когда политиков, подозреваемых в связях с террористами, снимали с выборов. Но, в целом, у тех, кто выступал за национальное самоопределение Страны Басков, появились возможности идти к своей цели законными и мирными путями.

В создавшихся условиях конфликт стал принимать во все большей степени внутриваскский характер. Следует оговориться, что это вполне типичная ситуация для многих подобных конфликтов: конфликт между сепаратистами и центром весьма часто сопровождается конфликтами между сторонниками и противниками отделения внутри сообщества, за самоопределение которого ведется борьба. Часто динамика конфликта, в частности, репрессивные меры центральной власти, приводит к тому, что большая часть сообщества консолидируется вокруг именно тех сил, которые выступают с наиболее радикальной программой. Особенность баскской ситуации заключалась в том, что здесь имело место обратное: повышение влияния умеренных сил и маргинализация радикалов. По мере того, как Испания

становилась демократическим, экономически развитым государством, интегрированным в европейские структуры, упрочивались позиции тех, кто отвергал насильственные методы борьбы за самоопределение.

Демократизация способствовала тому, что в Стране Басков сложилась довольно разнообразная картина политических предпочтений. Многие ее жители (в том числе, многие этнические баски) – сторонники единой Испании. Других устраивает высокая степень автономии. Третьи выступают за полную независимость Страны Басков, но отвергают насильственные методы. Наконец, немало и тех, кто в теории поддерживают то, что они считают «освободительной борьбой» против «испанского империализма», но, скорее всего, даже среди них сравнительно немного тех, кто готов на деле присоединиться к этой «освободительной борьбе».

В этом контексте для нас особенно интересен опыт гражданского общества. Различные акторы гражданского общества, которые противостояли насилию, способствовали тому, что сторонники насилия подверглись маргинализации и, в конечном итоге, отказались от своих методов. Это и такие организации, как «Элькарри» или «Хесто пор ла пас», объединяющие сторонников мирного разрешения конфликтов в самой Стране Басков, и различные объединения родственников жертв конфликта. Немалую роль сыграли интеллектуалы, журналисты, люди искусства. Особо следует отметить роль тех, кто принимая цель полной независимости Страны Басков, отвергал насильственные методы борьбы за нее. Подобная позиция лишала радикалов и сторонников насилия того, что можно условно назвать «монополией» на патриотизм.

Опыт этих групп очень важен и в нашем регионе. Хотя контекст здесь совершенно иной, но, к сожалению, для наших стран очень характерна ситуация, когда именно радикализм позволяет той или иной группе людей позиционировать себя как единственных «истинных патриотов», обвиняя всех остальных, в лучшем случае, в чрезмерной мягкости и нерешительности, а в худшем случае – в предательстве. С чем-то подобным, конечно же, пришлось столкнуться миротворцам и в Стране Басков. Так, по словам директора ассоциации «Локарри», Пауля Риоса, испанское правительство обвиняло миротворцев в сотрудничестве с террористами, а многие сторонники ЭТА считали их приспешниками Мадрида (интервью по скайпу, 22 октября 2014). Тем не менее, для широких слоев баскского общества посыл миротворцев оказался приемлемым, и маргинализации подверглись как раз те, кто выступал за насильственные методы решения проблем.

Выводы и рекомендации

Как и в случае с Северной Ирландией, конфликт в Стране Басков слишком сильно отличается от ситуации в Нагорном Карабахе, чтобы можно было говорить о применении каких-либо конкретных моделей разрешения конфликта. Однако, подобно Северной Ирландии, в опыте Страны Басков есть определенные уроки, которые можно извлечь из изучения этого конфликта.

Итак, первое, что бросается в глаза: этот конфликт если не возник, то, во всяком случае, приобрел насильственный характер в результате авторитарной политики Мадрида. В этом плане вполне можно провести аналогию между подавлением инакомыслия, в том числе того, что считалось «проявлением национализма», в советской системе и политикой режима Франко по отношению к сторонникам баскского национализма, что привело к их радикализации и переходу к насильственным методам борьбы. И в том, и другом случае, несмотря на очень явные различия (в том числе, и в пользу советской системы, проявлявшиеся, например, в том, что Нагорный Карабах был автономией, а Страна Басков – нет), самое основное и важное сходство заключалось в следующем: отсутствие демократии привело к невозможности мирной трансформации конфликта.

Конечно, Испании «повезло» больше, чем СССР: испанский аналог «перестройки» закончился созданием демократической политической системы. Именно благодаря ей, хотя и с трудом, но, тем не менее, произошла трансформация конфликта и его переход из сферы насилия в сферу политической борьбы. При этом интересно, что на первых этапах демократизации имела место эскалация насилия, продлившаяся, однако, недолго: по мере того, как становилось ясно, что демократические механизмы работают и автономия стала приобретать реальные очертания, сторонники насилия среди баскских националистов стали терять поддержку общества.

Демократизация способствовала также тому, что в политическом поле Страны Басков имели место маргинализация радикальных сил и рост влияния более умеренных. Некоторые из этих сил выступали за компромисс, другие, хотя и оставались на максималистских позициях, отвергали насильственные методы борьбы. Люди, отвергавшие насилие, чувствовали за собой моральную поддержку значительной части общества, что позволяло им идти вперед, даже несмотря на риск, самим стать жертвами насилия (что, на самом деле, и произошло с некоторыми из них).

Наконец, о том, что снятию напряженности в Стране Басков способствовала европейская интеграция, говорилось немало. Поэтому ограничимся лишь констатацией того, что европейская интеграция действительно сняла многие болевые аспекты проблемы басков. Один из очевидных аспектов баскской проблемы, который если и не был снят, то, по крайней мере, потерял остроту благодаря европейской интеграции, связан с тем, что до вступления Испании в ЕС баски были разделенным народом. Граница между Испанией и Францией, десятилетиями разделявшая басков, сегодня фактически перестала быть препятствием.

Как было отмечено, ситуации в Стране Басков и Нагорном Карабахе слишком разные, и применить какие-либо модели из Страны Басков в Нагорном Карабахе невозможно. Однако изучение опыта Страны Басков позволяет дать определенные рекомендации сторонам, заинтересованным в успехе мирного процесса в Нагорном Карабахе.

- Необходимо способствовать повышению роли умеренных сил, которые выступают за компромисс или за мирные способы решения конфликта. В случае с гражданским обществом это может выражаться в поддержке гражданских инициатив, в случае с политическими элитами – в использовании дипломатических путей коммуникации.
- Следует работать в направлении ограничения влияния радикалов, тех политических сил, которые выступают за насильственные способы решения конфликта. В частности, необходима более жесткая реакция посредников и международного сообщества на использование агрессивной риторики политическими деятелями и официальными лицами.
- Работа с радикализмом не должна ограничиваться противодействием: с радикалами необходимо вступать в контакты, приглашать тех из представителей подобных сил, которые готовы к цивилизованному диалогу, на внутриобщественные и диалоговые мероприятия.
- Было бы полезным разработать медиа-стратегию, способствующую продвижению более умеренных подходов к конфликту и препятствующую попыткам маргинализации людей, которые выступают с позиций миротворчества.
- Необходимо работать с организациями, представляющими людей, пострадавших от конфликта (бывших комбатантов, родственников жертв конфликта, беженцев), и использовать их миротворческий потенциал, не позволяя радикалам использовать истории страдания этих людей для нагнетания ненависти к другой стороне конфликта.

Баскское «исцеление» в свете сравнительного анализа с карабахским урегулированием

Гегам Багдасарян

Участие – краеугольный камень

История возникновения межэтнических конфликтов, а также опыт их урегулирования показывает, что стороны конфликта, как правило, четко формулируют свои права и претензии, не придавая важности позиции противоборствующей стороны. Выход из сложившейся ситуации, другими словами, – решение конфликта, каждая сторона видит в свете именно своих прав и требований. В этой системе прав и требований нет места правам и претензиям другой стороны. Как считает конфликтолог Клем Маккартни, «Они «выстраивают» свою версию конфликта и его истории, отражающую предпочтительное для них видение конфликта и оправдывающую их сегодняшние действия и предлагаемые решения. В большинстве своем такие версии-нарративы в целом не отрицают фактов, однако смысл, который они вкладывают в эти факты, может быть разным»¹.

В каждой конкретной системе прав и претензий не только не находится места для прав и чаяний другой стороны, но и редко бывает, чтобы одна из сторон конфликта предложила свое видение выхода из ситуации другой стороне. Обычно такое видение, пути урегулирования представляются посредникам и международным заинтересованным структурам. Разница нехитрая: предлагая противоборствующей стороне свое видение решения проблемы, ты не можешь не учесть ее интересы. Такая форма общения предполагает определенную степень объективности и поиска общих нарративов.

Баскское урегулирование в этом контексте выгодно отличается от других конфликтов, по крайней мере, в последнее время. 11 июня 2013 года баскское правительство предложило «План мира и сосуществования на период 2013-16 гг.». Это не просто документ для галочки-показухи, при помощи которого власть одной из сторон конфликта пытается выглядеть более приглядной в глазах мирового сообщества.

В отличие, к примеру, от карабахского урегулирования, которое является одним из наиболее закрытых переговорных процессов, в баскском урегулировании особое место принадлежит обществам конфликтующих сторон («Проблема в структуре переговорного процесса. Президенты Армении и Азербайджана придали ему крайне приватный и конфиденциальный формат, освобождающий их от политической подотчетности обществу у себя дома. В основном, именно они ведут переговоры: определяют, что сказать о них публике, задают темп и никак не расплачиваются за провал усилий посредников»²). И не случайно баскское правительство хотело, чтобы этот план укоренился в процессе общественного и политического участия. Именно участие является краеугольным камнем и существенной частью «Плана мира и сосуществования».

Эта принципиальная позиция баскских властей проявилась еще задолго до «Плана мира». Вот что в 2009 году рассказал армянским журналистам советник президента Страны Басков Горка Эспаяу Идайоага: «Президент страны решил взять в свои руки рычаги по изменению ситуации. Он подготовил дорожную карту урегулирования конфликта, предложив увеличить участие гражданского общества и, таким образом разделить урегулирование проблемы между политическими партиями и гражданскими объединениями»³.

1 «Механизмы общественного участия и многоканальной дипломатии в мирных процессах: уроки из Северной Ирландии», февраль, 2014, International Alert, Клем Маккартни, статья «Как мы оказались в этой ситуации?», стр. 5.

2 Томас де Ваал, «Черный сад: Армения и Азербайджан между миром и войной», РОССПЭН. Москва, 2014, с. 361.

3 «Интервью-Армения», фильм «Обыкновенная утопия», 35.22. (фильм финансируется посольством Великобритании в Армении), <http://vimeo.com/61610186>

В карабахском урегулировании принято считать, что руководства готовы к компромиссу, а общества – нет. Такое суждение крайне односторонне, ибо неготовность общества – это, в первую очередь, результат деятельности властей. Но нас интересует другой аспект этой проблемы. Общества в НКР, Армении и Азербайджане не информированы о переговорном процессе, и потому, по определению, не могут быть готовыми к компромиссам. В свое время первый президент Армении Левон Тер-Петросян говорил, что в Армении и НКР только шесть человек осведомлены о нюансах карабахского урегулирования (наверное, столько же, а может быть и меньше – в Азербайджане). В таких условиях говорить об участии обществ можно только с большой оговоркой.

В Стране Басков, по всей вероятности, изучили опыт урегулирования других конфликтов и пришли к выводу, что любое соглашение, достигнутое между политическими руководствами конфликтующих сторон, ничего не значит без общественного согласия. В «Плане мира», акцентируя внимание на общественном участии, баскское правительство пытается добиться того, чтобы к окончанию срока действия этого документа отличающиеся на сегодняшний день взгляды максимально сблизились или совпали. Это очень трудная задача, учитывая баскские реалии.

В своей книге «Баскский конфликт» (из серии «Научная школа МГИМО») Сергей Хенкин говорит о общественной демократии: «В таких обществах стабильная демократия и надежная управляемость достигаются путем формирования общественной демократии, включающей принципы большой коалиции, взаимного вето, пропорциональности как главного критерия политического представительства и высокой степени автономии каждого сегмента. Препятствие на пути реализации общественной демократии в этом испанском регионе состоит, прежде всего, в амбициозном, конкурирующем поведении политических элит (в особенности националистических), не стремящихся к урегулированию разногласий. Сказывается и присутствие агрессивного радикально-националистического меньшинства, борющегося за независимость региона и не признающего никаких «коалиционных формул». Играет роль также отсутствие укоренившихся исторических традиций консоциативной демократии в баскской политике»⁴.

Ради предсказуемого прошлого

В советское время была шутка о том, что у советского народа не только непредсказуемое будущее, но и непредсказуемое прошлое (намек на все новые толкования и фальсификации истории). В межэтнических конфронтациях переоценка прошлого часто оборачивается пересмотром истории.

Во время урегулирования конфликтов очень важны попытки совместного объективного взгляда на прошлое, ибо именно там находятся не только истоки противостояния, но и ключи выхода из него. Еще более важна критическая оценка прошлого и укоренение его нового нарратива. Одна из приоритетных стратегических целей «Плана мира и сосуществования» как раз и заключается в том, чтобы внести вклад в критический нарратив о прошлом. И первый шаг к такому нарративу – создание условий, позволяющих отразить различные мнения. В «Плане мира» учтены все риски и опасности переоценки прошлого (попытки оправдания или уравнивания одного нарушения другим, а также минимизация или сокрытие существования определенных нарушений с тем, чтобы предотвратить их использование в качестве аргумента для оправдания других нарушений), потому и предлагается рассмотреть прошлое через призму правды и ответственности. Это и есть основа баскского «этического минимума».

⁴ Сергей Хенкин, «Баскский конфликт» (из серии «Научная школа МГИМО»), https://www.facebook.com/I/RAQGbRuR6AQFvjmf214gYAeKPASRFpo3w734ee2bwms03rw/www.mgimo.ru/files/210060/Basque-conflict_Henkin.pdf

Утверждая, что платой за построение будущего не может быть отсутствие памяти о прошлом или пренебрежение тем, что уже существует, «этический минимум» определяет это следующим образом: «Стремиться к созданию общей памяти в качестве способа облегчения несправедливого страдания жертв, предотвращения безнаказанности, достижения мира и демократического сосуществования. Эта память должна послужить делу осмысления и формирования будущего без якорей, привязывающих нас к событиям прошлого».

Такой подход, кроме всего прочего, помогает понять боли, страхи и ожидания каждой стороны конфликта. Согласно «Плану мира», существует основное правило, которое помогает управлять прошлым. В этом правиле различают три компонента: объективные факты, субъективное восприятие и совместную оценку.

Хуан Хосе Ибарече, президент Страны Басков, выступая на встрече с родственниками жертв противостояния, заявил: «Демократия не может вернуть вам то, что вы потеряли, но вы можете быть уверенными, что память о ваших родных навсегда останется в наших сердцах. Потому что мы уверены, что мир и сосуществование могут быть основаны на правде и справедливости»⁵.

В этом же направлении баскский премьер в своем обращении во время дебатов об общей политике обратил внимание на следующие аспекты: «Мир и сосуществование требуют признания неправомерности насилия, признания причиненного вреда и достоинства жертв, которые все заслуживают право на правду, правосудие и компенсацию».

Пожалуй, в карабахском урегулировании тоже следовало бы начинать с «примирения с прошлым» и составления «этического минимума».

Микросоглашения вместо «всего и сразу»

У современного российского сатирика Михаила Жванецкого есть известное высказывание: «Хочешь всего и сразу, а получаешь ничего и постепенно». К сожалению, этим мудрым советом пренебрегают противоборствующие стороны. В частности, в карабахском урегулировании такой тактики придерживается азербайджанское руководство.

Важным инструментом баскского урегулирования является метод микросоглашений. Предложение микросоглашений – «это рабочий метод, который позволяет использовать небольшие «кусочки соглашений» для достижения, в конце концов, основного, прочного и непротиворечивого консенсуса»⁶. Эта методология основана на трех категориях целей: микросоглашения по общему пониманию прошлого, по нормализации текущей ситуации и по этическим и неполитическим принципам будущей согласованной позиции.

Противоречия и доверие во время диалога

Баскское правительство считает, что ясный диалог – это инструмент устранения разногласий и достижения консенсуса. Понимая, что абсолютное согласие невозможно, и что в плюралистическом демократическом обществе расхождения будут почти по всем вопросам, баскское правительство уверено, что плюрализм требует минимального консенсуса, чтобы определить положение дел и правила игры, поэтому принцип противоречия должен быть компенсирован принципом базового доверия. Переход от недоверия к доверию – это проблема, разрешению которой стремится содействовать «План мира и сосуществования». Максимальным достижением будет создание условий для базового доверия с целью совместного участия в процессе поиска согласованной позиции.

5 «Интервью-Армения», фильм «Обыкновенная утопия», 38.00, <http://vimeo.com/61610186>

6 «План мира и сосуществования на период 2013-16 гг.».

Этим и отличается баскское урегулирование от карабахского. В карабахском урегулировании международные посредники – сопредседатели Минской группы ОБСЕ – длительное время обсуждают так называемые мадридские принципы в условиях информационной войны между сторонами конфликта и перманентных перестрелок на границе, словом – в отсутствии минимального доверия между противоборствующими сторонами; между тем, целесообразнее было бы начинать со смены атмосферы в общественных настроениях и наведения мостов доверия между конфликтующими обществами.

«Мы должны преодолеть недоверие, являющееся неотъемлемой частью нашей реальности, и создать климат базового доверия как минимум среди всех политических традиций данной страны, чтобы достичь нормализации общественного аспекта сосуществования. Недоверие доминирует над политическим сценарием и нейтрализует его. Оно основано на четко идентифицируемых и во многих случаях вероятно оправданных страхах. Кроме того, эти страхи не являются общими, поскольку, в зависимости от их содержания, они оказывают влияние только на одну или другую группу людей. Именно по этой причине озбоченности и волнения одних могут оказаться нерелевантными для других или не услышанными ими» – говорится в «Плане мира»⁷.

Как же перебороть недоверие? «Есть только один способ разрешения этой проблемы: говорить ясно и открыто. Мы должны ясно отвечать на вопросы, которые провоцируют страх или недоверие у наших политических оппонентов»⁸.

Кроме диалога в «Плане мира», подчеркивается важность укрепления общественно-образовательной ответственности. Алекс Караскоса, руководитель отдела мира и культуры Фонда памяти Герники, подтверждает многообразие миротворческих инициатив. Есть множество проектов, с помощью которых происходит трансформация общественных настроений посредством культуры и образования, цель которых – нейтрализовать жесткое сопротивление⁹.

Медиа - площадка исцеления

СМИ, в том числе новые медиа, являются диалоговой площадкой, где продвигаются новые процессы – развитие идей ценности мира и ненасильственной трансформации конфликта, шаги по «исцелению». Именно СМИ были катализатором и в процессе общественного и политического участия. Роль как традиционных СМИ, так и новых технологий и социальных сетей неопределима в открытии политических дебатов для широкой публики и привлечения общественности. Не случайно, в «Плане мира», особое место уделяется сотрудничеству с баскским телевидением (EiTV) и другими СМИ в деле повышения информированности общественности.

Паул Риос, директор организации Локарри, рассказывает о взаимоотношениях миротворческих организаций и СМИ:

«У нас в стране очень большой плюрализм. Некоторые СМИ защищали позицию официального Мадрида. Мы поняли, насколько важна поддержка СМИ. Поэтому мы уделяли сотрудничеству со СМИ большое внимание. Давали им не только информацию, но и анализ. Чтобы заручиться поддержкой СМИ, сначала нужно было заручиться их доверием. Что касается новых медиа, то 6 лет назад мы провели эксперимент – выработали специальную стратегию для нью-медиа. Идея была такова – создать платформу, где люди могли бы обмениваться мнениями, дискутировать. Мы также использовали социальные сети, создали блог, где самые разные люди высказывали свою точку зрения. Это было в тот период, когда не было особых надежд на урегулирование проблемы. Но мы сознательно пошли на общественный диалог – пытаюсь там найти ресурсы примирения»¹⁰.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 «Интервью-Армения», фильм «Обыкновенная утопия», <http://vimeo.com/61610186>, 40.25.

10 Скайп-интервью автора с Паулом Риосом, директором организации Локарри (20.10.14.)

Естественно, в условиях плюрализма СМИ доступны для всех слоев населения, для каждой политической силы, для каждого мнения и позиции, в том числе – самых радикальных и националистических. Но, во-первых, это происходит в рамках вышеупомянутого «этического минимума», а во-вторых, именно дискуссия способна вести к коллективному поиску выхода из ситуации и отказа от диктата той или иной идеи. Главное в этих дискуссиях – право принятия коллективного решения. Именно на этом делает акцент Лола Гомез из партии «Объединение трудящихся-патриотов»: «Самоопределение не имеет никакого отношения к независимости. Самоопределение фактически означает право нашего народа, наших граждан принимать решения»¹¹.

«Я, как и многие, сторонник независимости, но вынужден буду как-нибудь смириться с реалиями, – говорит Хосе Мари Эспарза Забалеги, писатель, автор книги «Сто причин для того, чтобы не быть испанцем», – если будут созданы демократические условия, и мы получим право на самоопределение. Пусть наша судьба решится демократическим путем: останемся мы в составе Испании, будем ли каким-то образом связаны с Испанией и Францией или приобретем независимость?»¹².

В Стране Басков диалог возведен в ранг главного инструмента устранения разногласий и достижения консенсуса, потому и создаются условия для выражения различных мнений. И медиа являются главной площадкой такого диалога. Они способствуют максимальному сближению противоречивых взглядов для достижения, в конце концов, прочного и непротиворечивого консенсуса.

11 «Интерьюс-Армения», фильм «Обыкновенная утопия», <http://vimeo.com/61610186>, 42.10.

12 «Интерьюс-Армения», фильм «Обыкновенная утопия», <http://vimeo.com/61610186>, 18.02.

Призывы к миру: лицом к лицу с террором

Аваз Гасанов

Чтобы иметь представление об основных элементах конфликта в Стране Басков, целесообразно исследовать историю территории, на которой проживает этот гордый народ, основные принципы уважения, с которыми местное население относится к своему языку и истории. Уникальность баскского языка, его отличие от других европейских языков и отсутствие точной информации об источнике его происхождения породили у басков уверенность в собственной исключительности, усилили национальное самосознание и подпитывали их борьбу за независимость на протяжении долгих веков.

Пользуясь правами, которыми они обладали в рамках автономии, баски, стремившиеся преуспеть, были вынуждены использовать испанский язык, что, в свою очередь, создавало угрозу для выхода из употребления баскского языка. Подобная ситуация не могла не беспокоить националистов.

Переломный момент в истории баскского народа произошел в 1959 году, когда по инициативе молодежи левозэкстремистского толка из Баскской националистической партии, подвергавшейся серьезным гонениям со стороны правительства Франко, была создана организация (Euskadi Ta Askatasuna – ETA) «Родина и свобода» (ЭТА), целью которой было освобождение от диктатуры и создание независимого баскского государства. Фактически ЭТА призывала баскское национальное меньшинство выдвинуть новые требования по отношению к ассимиляционной политике Испании. Против испанских политиков и официальных лиц был совершен ряд терактов, преследовавших цель предоставления независимости Стране Басков. С момента создания организации по настоящее время жертвами террора стали около 900 человек.

Отказавшись от своей леворадикальной политической позиции и встав на путь террора, ЭТА начала терять авторитет среди народа, завоеванный в отстаивании национальных прав басков. Борьба испанского правительства и самих басков против террористических действий ЭТА не прекращалась. Некоторые лидеры организации ЭТА были арестованы испанским правительством. Тем временем, часть активистов ЭТА ушла в политику, осознав бессмысленность борьбы с применением террора, в результате чего была создана партия «Ботасуна». Однако испанское правительство запретило так же и партию «Ботасуна», объявив ее политическим крылом ЭТА.

Для разрешения конфликта имеется неограниченный потенциал использования путей проведения переговоров, и внутри баскского сообщества продолжают нарастать протестные настроения против террористических действий организации ЭТА. Многие политики, журналисты и местные активисты, за долгие годы завоевавшие симпатии и авторитет своими статьями и выступлениями, продемонстрировали свое несогласие с политикой террора.

Во время борьбы за независимость была создана самая популярная общественная организация Ekarri, которая за короткий срок сумела объединить вокруг себя около 30 тысяч членов. В 2004 году организация Ekarri басков сумела собрать подписи 150 тысяч человек в рамках своей кампании по достижению мира в стране. Это обращение явилось серьезным вкладом в увеличение и расширение инициатив, направленных на достижение мира.

Изучение примеров и опыта различных конфликтных регионов по вовлечению общества в регулирование баскского конфликта и усилению сопротивления может сыграть существенную

роль в принятии будущих решений. С учетом этого, из анализа отказа баскских вооруженных группировок после определенного времени от методики вооруженного сопротивления, а также шагов испанского правительства, направленных на достижение мира, можно извлечь следующие важные уроки из данного процесса для нагорно-карабахского конфликта:

- Экономика Испании, ослабленная финансовым кризисом последних лет, способствует появлению Страны Басков возможностей проведения более свободной политики. Поскольку уровень дохода на душу населения здесь более высок, чем в остальной Испании и Каталонии, баски не намерены делиться своими доходами с Мадридом. Отсутствие же у Нагорного Карабаха независимого источника экономических доходов обуславливает его зависимость от внешней финансовой поддержки.
- Переговоры и обсуждения, которые вело испанское правительство с вооруженной группировкой Страны Басков, стали толчком для решения конфликта. В частности, этот шаг испанского правительства оказал существенное влияние на прекращение вооруженной борьбы и привлечение ЭТА к политическим процессам. В 1992-1994 годах на основе договоренностей было достигнуто соглашение о прекращении огня в НК конфликте. Однако основная роль в процессе ведения переговоров принадлежит Азербайджану и Армении.
- Утрата народного доверия к членам военной группировки ЭТА и оказанное на них давление, преимущественно со стороны правых сил, за совершенные ими преступные акты, привели к тому, что ЭТА была вынуждена изменить свою позицию. Присоединившись к политической борьбе, она ничем более не могла оправдать террористические операции. По этой причине люди выходили на улицы с протестами и требовали остановить переговоры с людьми, совершающими террористические акты.
- Несмотря на то, что члены группировки ЭТА прекратили массовый террор, политики, эксперты и журналисты, которые хотят добиться улучшения отношений с Испанией, всё еще продолжают оставаться их мишенью. Это приводит к тому, что голоса за улучшение отношений остаются не услышанными. Похожая картина наблюдается как в Нагорном Карабахе, так и в Азербайджане, где преследование организаций и людей, призывающих к компромиссу для достижения мира, превратилось в серьезное препятствие на пути озвучивания предложений о мире.
- Хотя существуют проблемы между Мадридом и Страной Басков, оба общества живут в рамках единой политической системы. Люди, проживающие на одной территории, часть из которых поддерживает мадридское правительство, а другая – отделение Страны Басков от Испании, болеют за команду «Атлетик» (Бильбао) и обсуждают проблемы поселений сообща. Несмотря на то, что с 1994 года у граждан Азербайджана и Армении не было возможности налаживать прямые физические контакты, в обоих обществах имеются люди, являющиеся носителями общей памяти, которые могли бы внести вклад в налаживание отношений между ними в будущем.
- В отличие от Нагорного Карабаха, в Стране Басков представители испанской и баскской наций проживают в условиях постоянного контакта. Власти Страны Басков борются с сепаратистскими устремлениями людей и пытаются предотвратить их призывы, направленные на отделение от Испании.
- В ходе обсуждений в Стране Басков процессов отделения от Испании к мнениям людей, политиков и экспертов, поддерживающих политику Испании, относятся с должным вниманием и уважением. В нагорно-карабахском и азербайджанском обществах число таких людей крайне мало. Помимо того, что они преследуются в своих обществах, они еще и непопулярны в средствах массовой информации.
- Баскское общество, обеспокоенное тем, что тысячи сторонников ЭТА и политических активистов, арестованных по подозрению в участии террористических действиях, отбывают наказание за пределами своей родины, требуют от Испании изменения этого положения. На всех мероприятиях, проводимых левым движением, участники требуют освобождения арестованных или перевода их в Бильбао. Решение этой проблемы могло бы привести к уменьшению напряженности между Испанией и Страной Басков. Аналогично этому, поиск лиц, пропавших без вести во время нагорно-карабахского конфликта, и решение их

проблем могли бы привести хотя бы к частичному восстановлению доверия между людьми и уменьшению накала взаимных обвинений.

- Вопрос о том, какие возможности могут появиться у Страны Басков при установлении отношений с Евросоюзом и при ее участии в работе европейских институтов в условиях расширенной автономии и отказа от независимости, не изучается в контексте нагорно-карабахского конфликта экспертами и людьми, участвовавшими в принятии решений. С этой точки зрения, анализ широких экономических и политических возможностей Страны Басков и распространение его результатов окажут серьезное влияние на формирование подходов к нагорно-карабахскому конфликту.
- Социальный Форум, к которому присоединились политические партии и представители гражданского общества, стал значимой аудиторией для формирования позиций в Стране Басков. В связи с тем, что аналогичный работоспособный институт между сторонами нагорно-карабахского конфликта отсутствует, никакой полемики между политическими партиями или же представителями гражданского общества относительно конфликта не ведется.

Использованные источники:

1. С.М. Хенкин, Баскский конфликт вчера и сегодня, МГИМО, 2011, <http://www.mgimo.ru/news/experts/document210060.pdf>
2. S. Chapman, Report on the Basque Conflict: Keys to Understanding the ETA's Permanent Ceasefire, Lokarri, 2006.
3. G.E. Idoiaga, The Basque Conflict: New Ideas and Prospects for Peace, United States Institute of Peace, 2006.
4. С.М. Хенкин и Е.С. Самсонкина, Баскский конфликт: истоки, характер, метаморфозы, МГИМО (У) МИД России, 2011.
5. J. Zabalo and O. Imaz, The EU and the Basque Conflict: Opportunities for Engagement?, Accord 22, Conciliation Resources, 2011, <http://www.c-r.org/accord-article/eu-and-basque-conflict-opportunities-engagement>
6. Basque Peace Process website, <http://www.basquepeaceprocess.info/?s=conflict+resolution>
7. E.R. Vিয়েtez, Introduction – New Perspectives for the Basque Country in a Post-Conflict Scenario, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 12(2), 2013, <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Introduction.pdf>
8. G.E. Idoiaga, The Peace Processes in the Basque Country and Northern Ireland (1994-2006): A Comparative Approach, Institut Catala Internacional per la Pau, Barcelona, 2010.

Роль социальной медиации, неофициального международного посредничества и СВС¹³ программ ЕС в трансформации баскского конфликта

Масис Маилян

Настоящий текст подготовлен для проведения открытых и закрытых обсуждений в обществах, затронутых нагорно-карабахским конфликтом (НKK). Опыт, включая отрицательный, полученный при изучении баскского конфликта, может стать предметом полезных дискуссий. Дебаты и сравнительный анализ выявят: насколько стороны НKK продвинулись в его разрешении, какие существуют препятствия для урегулирования в самом баскском сообществе и между Страной Басков (СБ) и правительством в Мадриде, какие этапы уже пройдены в НKK, какие проблемы актуальны в СБ, но не приоритетны в нагорно-карабахском урегулировании и др.

Изучая конфликт в Стране Басков, можно увидеть различные типы национализма, противостояние между его течениями, а также между националистами и центральным правительством в Мадриде.

«Основное размежевание в Стране Басков проходит по линии националисты – не националисты. По данным влиятельного социологического центра «Эускобарометро», соотношение сил между националистами и не националистами примерно равное, но меняется в пользу вторых. Не националистов, ориентирующихся на общеиспанские организации и законодательство, в целом устраивает нынешнее положение Страны Басков в Государстве автономий. Они либо не хотят никаких изменений, либо стремятся к таким нововведениям, которые не затрагивают основ нынешней территориальной организации»¹⁴.

Интересы националистов и не националистов в парламенте автономии (2010г.) представляют семь партий, что свидетельствует о большой раздробленности политического спектра.

Кроме политических партий, важными акторами в СБ являются четыре крупных профсоюза и несколько социальных движений¹⁵.

Основные политические акторы СБ имеют принципиальные разногласия в вопросе отношений автономии с Испанией:

- Народная партия поддерживает Статут Герники и конституцию Испании (по оценке Пола Риоса, НП противится реформам¹⁶).
- Социалистическая партия Эускади – Эускадиико-Эскера выступает за обновление Статута Герники и расширение самоуправления в рамках испанской конституции.
- Баскская националистическая партия (БНП), в целом, ратует за реализацию «плана Ибарретче» (надо добавить, что в последнее время БНП продвигает идею создания новых рамок для большего суверенитета Страны Басков¹⁷).
- Батасуна безоговорочно требует самоопределения баскского народа и последующего обретения им независимости¹⁸.

13 Cross-Border Cooperation programs

14 Сергей Хенкин, Ст. «Баскский национализм: метаморфозы развития», сайт «Перспективы», http://www.perspektivy.info/book/baskskij_nacionalizm_metamorfozy_razvitiya_2011-01-11.htm

15 Sandra Chapman, Report on the Basque conflict: keys to understanding the ETA's permanent ceasefire, <http://www.lokarri.org/files/File/PDF/Inform.pdf>

16 Интервью автора с лидером Lokarri Полом Риосом (PaulRios), London-Bilbao, 20 октября, 2014 г.

17 Там же

18 Сергей Хенкин, «Баскский национализм: метаморфозы развития»

По мнению испанского политолога Игнасио Суарес-Цулоага, широчайший выбор альтернатив свидетельствует о социальной конфликтогенности СБ. «Такое общество не осознает наличие общих ценностей, поэтому не обладает объединительными стимулами»¹⁹.

Отсутствие общественного консенсуса в Стране Басков по вопросу отделения автономии от Испании является одним из основных препятствий на пути разрешения этого застарелого конфликта.

Для достижения согласия или сближения позиций основных игроков внутри баскского общества возникла необходимость социального посредничества. Активную социально-посредническую роль в СБ играли такие организации и движения, как *Elkarri* и *Lokarri*²⁰. Благодаря социальному посредничеству удалось консолидировать подходы по некоторым вопросам. Например, итоги социологического опроса, проведенного весной 2013 года, показали, что 80% респондентов поддерживают идею диалога между правительством Испании и ЭТА, 80% призывают признать (права) всех жертв конфликта, 80% желают разоружения ЭТА, 70% поддерживают идею тюремных реформ для заключенных членов ЭТА (около 550 человек)²¹.

Для сравнения, в обществе НКР давно утвердился общественный консенсус относительно фундаментальных ценностей карабахского социума, что способствовало его эффективной самоорганизации. Об общественном консенсусе, в том числе, свидетельствуют результаты всенародного голосования по принятию конституции страны: в референдуме, проведенном 10 декабря 2006 года, приняли участие 87,02% из числа зарегистрированных избирателей, за проект Основного закона проголосовало 98,58% избирателей²².

Общественный консенсус и легитимность властей являются благоприятствующими факторами для ведения мирных переговоров. Если в баскском конфликте нужно вести многосторонние переговоры, как внутри СБ, так и между автономией СБ и центральным правительством, то в НКК число участников переговоров ограничено – это власти трех сторон. При проявлении соответствующей политической воли это обстоятельство сыграет положительную роль для НК урегулирования.

Этно-территориальное размежевание или фактический и спонтанный обмен населением и территориями между НКР и Азербайджаном, а также Арменией и Азербайджаном в предвоенные (1988-1991) и военные (1992-1994) годы создало в целом однородную политическую среду в каждом из трех конфликтующих обществ. По крайней мере, у каждой из стран в НКК есть свое видение будущего региона, хотя эти точки зрения и различны.

В отличие от североирландского или баскского конфликтов общество в НК, условно говоря, не разделено на юнионистов и республиканцев, сторонников независимости и самоуправления. Мирный процесс с участием ограниченного количества основных игроков или переговоривающихся сторон имеет большую вероятность на успех, чем процесс с участием многочисленных представителей разных, а иногда и противоположных, политических течений из одного и того же общества, с одной стороны, и центральным правительством, с другой.

Исключая возможность сравнения организации ЭТА с вооруженными силами участников НКК, важно отметить, что все силовые структуры в регионе карабахского конфликта полностью контролируются гражданскими властями сторон. Существование ЭТА как отдельного игрока и военно-политического фактора создает дополнительные трудности для сугубо мирной трансформации баскского конфликта.

19 Ignacio Suarez-Zuloaga, *Vascos Contra Vascos: Una Explicacion Ecuanime de DOS Siglos de Luchas*, Planeta. Barcelona. 2007. p.115

20 Lokarri, citizen network for agreement and consultation, <http://www.lokarri.org/>

21 Paul Rios, *Basque Country. Experiences of the Social Forum to invigorate peace, Accord*, Publication series of Conciliation Resources, Issue 25 (Legitimacy and peace processes), p.40, http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/Accord25_BasqueCountry.pdf

22 Официальный сайт Центральной избирательной комиссии НКР, http://cec.am/?p_ID=156

Европейский союз создал инструментарий (СВС – Cross-Border Cooperation Programmes), который открыл новые возможности для сотрудничества между соседними регионами ЕС. Страна Басков, которая географически состоит из Автономного сообщества Страны Басков, Автономного сообщества Наварра в Испании и части Департамента Атлантические Пиренеи (регион Аквитания) во Франции, использует инструментарий трансграничного сотрудничества для социально-экономического развития трех административных единиц. Новой европейской правовой базой является создание такого инструмента повышения эффективности кооперации между регионами и их экономического и социального сплочения, как Европейская группировка территориального сотрудничества (EGTC – European Grouping for Territorial Cooperation)²³. На этой базе, которая вступила в силу в январе 2007 года, учреждена группировка Еврорегион Aquitaine-Euskadi²⁴.

Создание платформы для гуманитарного и социально-экономического сотрудничества между отдельными регионами трех стран НКК (и/или шести стран Южного Кавказа) способно деполитизировать взаимодействие, понизить уровень напряженности между конфликтующими сторонами, а также открыть новые возможности для мирной трансформации конфликтов. Не политизированная кооперация между соседними административными регионами обладает большим неиспользованным миротворческим потенциалом.

Как известно, в баскском конфликте отсутствует официальное посредничество, но к мирному процессу имеют неофициальное отношение видные зарубежные политические и общественные деятели, нобелевские лауреаты, а также некоторые организации²⁵. В НКК официальной посреднической «монополией» обладает Минская группа ОБСЕ, под тройным сопредседательством. Странами-сопредседателями МГ ОБСЕ являются США, Франция и Россия – три из пяти государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Тем не менее, ограниченное вовлечение отдельных авторитетных деятелей по решению конкретных вопросов в НК урегулировании (скажем, принятие и реализация сторонами НКК мер укрепления доверия – СВМс) могло бы способствовать продвижению мирного процесса.

В баскском конфликте остаются актуальными проблемы политических заключенных, отбывающих сроки наказания за пределами территории Автономного сообщества Страны Басков, лиц находящихся «в бегах», сближения полярных точек зрения в баскском обществе по будущему СБ, отказа от насилия, разоружения ЭТА, установления диалога между официальным Мадридом и ЭТА и др.

Ключевыми проблемами сторон НКК принято считать обеспечение безопасности НКР и ее населения, международно-правовое оформление статуса Нагорного Карабаха, вопрос беженцев и территорий, разблокирование транспортных и энергетических коммуникаций.

Сравнительный анализ актуальных проблем в различных конфликтных зонах может выявить степень «зрелости» того или иного конфликта. В баскском конфликте приоритетны проблемы, присущие конфликтам между центром (метрополией) и автономией, а ключевые проблемы в нагорно-карабахском конфликте указывают на его межгосударственный характер.

23 European grouping of territorial cooperation (EGTC), http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_en.htm

24 Euroregion Aquitaine-Euskadi, <http://www.aquitaine-euskadi.eu>

25 For example, The Centre for Humanitarian Dialogue (<http://www.hdcentre.org/en/>), The International Verification Commission (<http://www.ivcom.org/en/home/>), International Contact Group, established in 2010 (<http://icgbasque.org/>) or participation of Kofi Annan, Gro Harlem Brundtland, Bertie Ahern, Pierre Jose, Gerry Adams and Jonathan Powell, Jimmy Carter, Tony Blair and George Mitchell in International Conference (17 October, 2011, Donostia-San Sebastian). The International Conference concluded with the reading of the declaration prepared by the international figures following a process of consultations with the political parties and trade unions. (<http://www.lokarri.org/index.php/en/about-lokarri>). The Declaration text is available at: <http://www.basquepeaceprocess.info/?p=3375>

Изучая опубликованные материалы по конфликту в СБ, нельзя обойти вниманием такие важные документы, как «План мира и сосуществования на 2013-2016 гг.», выпущенный в ноябре 2013 года Баскским региональным правительством, и «Рекомендации по содействию мирному процессу»²⁶, выработанные по итогам Социального форума по содействию мирному процессу (14-15 марта, 2013)²⁷. Эти два документа в целом отражают подходы регионального правительства и части общества СБ к разрешению конфликта.

На «переговорном столе» по нагорно-карабахскому урегулированию можно увидеть исключительно предложения международных посредников, но никак не документы, отражающие точку зрения правительств и обществ, вовлеченных в конфликт. Разработка соответствующих предложений по мирному урегулированию НК конфликта властями и экспертным сообществом сторон и их публикация поможет лучшему пониманию в обществах позиций оппонировавшей стороны и, тем самым, будет содействовать переговорному процессу на уровне Track I.

26 Plan de paz y convivencia 2013-2016, https://www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/3871/plan_paz_convivencia.pdf?1386084559

27 Материалы Социального форума по содействию мирному процессу (Iru a-Bilbao, 14-15 March, 2013), Recommendations to promote the peace process, <http://www.forosocialpaz.org/recomendaciones/recomendations/>

Опыт взаимодействия между центральным правительством в Мадриде и баскской национальной автономией и возможные параллели с процессом дальнейшего урегулирования нагорно-карабахского конфликта

Ильгар Велизаде

Взаимоотношения между центральным правительством в Мадриде и регионом Страна Басков за истекшие почти сорок лет со времени реконструкции конституционной монархии в Испании претерпели серьезные изменения²⁸.

Примечательно, что данный процесс шел параллельно проводящимся в стране реформам политической системы и трансформации Испании из унитарного в весьма сходное с федеративным государство. Приняв за основу существующую в странах Западной Европы практику передачи максимально возможных полномочий административным единицам первого уровня, центральное правительство в Мадриде сделало ставку на урегулирование основных вопросов, связанных с государственным управлением.

Весьма примечательно, что в основу политической системы Испании заложена возможность развития, закреплённая и конституцией страны. Самоуправление Баскского региона, таким образом, согласуется с соответствующими статьями испанской конституции, которые и регулируют отношения центра и региона.

Так, согласно статье 2 конституции единство и целостность испанского государства, испанской нации является незыблемыми. В то же время она констатирует, что в рамках национального целого существуют национальности и регионы, имеющие право на автономию. В частности, баскская автономия, в отличие от других, имеет ярко выраженную историческую подоплеку и, таким образом, конституция Испании лишь юридически закрепляет исторически сложившиеся реалии и придает им необходимую легитимную базу. С учетом остроты существующих проблем в этой сфере и необходимости сведения к минимуму могущих возникнуть противоречий, в конституции не было дано точного определения нации, национальности и региона. Оставался открытым и вопрос об объеме прав региональной автономии. При этом указывается, что каждая автономия сама разрабатывает статус, в котором определяется объем ее полномочий, с единственной оговоркой – не наносить ущерба интересам партнеров. Распределение полномочий между центром и автономией достигается на основе взаимного согласования, а в случае разногласий подлежит арбитражу в Конституционном суде.

Таким образом, конституционное устройство Испании предоставляет право баскской автономии, ее парламенту и правительству самим вырабатывать формы и принципы взаимоотношений с Мадридом. Согласно статье 151 испанской конституции Стране Басков был предоставлен самый высокий статус самоуправления²⁹.

28 Предложение басков о создании «свободной ассоциации» бросает вызов испанскому федерализму, // «Форум федераций», Вып4, № 4 (июнь 2005), С. 7-9

29 Авилова А. Испания: новая модель отношений между центром и регионами // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3.

Важно отметить, что при таком подходе процесс государственного строительства осуществляется снизу вверх, где значительная инициатива принадлежит гражданам, активно участвующим в выработке законодательных инициатив. При этом существующие юридические процедуры позволяют учитывать разнообразие существующих в регионе ситуаций и дают региону возможность сохранить свою институциональную и культурную самобытность. Предусмотренный гибкий механизм согласования полномочий центра и регионов стал по сути средством перевода потенциально взрывоопасной региональной проблемы из политического русла в сугубо «техническое» (нормативно-юридических согласований)³⁰.

В то же время нельзя не упомянуть и о возникающих противоречиях на этом пути. Так, процесс расширения полномочий автономии упирается в институциональные рамки. Это хорошо видно на примере плана премьер-министра автономии Хуана Хосе Ибарретхе Маркуарту (план Ибарретхе). В плане содержится предложение автономного правительства о расширении его политической власти и создании «свободного государства, ассоциативного с Испанией».

Формально этот план был представлен как реформа «статуса автономии» (Estatudo de Autonomy) на территории проживания басков. На практике же претворение в жизнь этого плана может привести к всеобщей конституционной реформе. Согласно испанской модели системы управления, каждая территория имеет право на обладание существенным объемом властных полномочий, определяемым в ходе переговорного процесса с центром в соответствии с конституцией. Таким образом, идея асимметричного федерализма нашла четкое отражение в испанской конституции. План Ибарретхе преследует цель повысить политическую власть региона вплоть до предоставления ему статуса государства в государстве.

В тексте плана содержится призыв к признанию баскской нации (как известно конституция Испании не дает четкого определения наций), с особым акцентом на расширение сферы применения баскского языка, который знают и на котором говорят менее 20% жителей региона. В том же духе план открывает возможность отделения региона на основе проведения референдума. Кроме того, он подразумевает создание Верховного суда на территории региона и предоставление баскскому правительству эксклюзивных полномочий в целом ряде отраслей, которые сейчас находятся в совместном ведении с правительством Испании. Это распространяется на образование, иммиграцию и всеобщую избирательную систему. План также призывает к предоставлению региону прямых дипломатических отношений со странами Евросоюза, что может потребовать внесения поправок даже в Европейскую конституцию³¹.

Вместе с тем, предлагаемые реформы вступают в противоречие не только с действующей конституцией, но и с практикой взаимоотношений между центром и автономиями в других частях Евросоюза. Противоречивость таких реформ является одной из причин того, почему они были отклонены правительством Испании. Кроме того, данные реформы влекут за собой глубокую конституционную реформу, для которой потребуются проведение общеиспанского референдума, а не только референдума в Стране Басков. План также критикуют за то, что в нем нет предложения о реформировании, в частности, системы налогообложения, которая практически не менялась с ее ввода в действие в 1981 году. Многие эксперты утверждают, что эта система ведет к чрезмерному финансированию региона.

В настоящее время на долю региональных и местных органов власти приходится 35% консолидированных нефинансовых расходов государства, но не более 25% его общих доходов (в «классических» федеративных государствах типа ФРГ эти показатели выравнены на отметке 41-42%). Данный дисбаланс обуславливает сильную одностороннюю зависимость регионов от центра: целевые бюджетные субсидии и сейчас составляют более половины всех бюджетных ресурсов региональной и местной администрации. Только четыре автономии –

30 Автономия в Испании и федерализм в Швейцарии: общее и особенное <http://www.refbank.ru/konpravo/1/konpravo1.html>

31 Авилова А. Испания: новая модель отношений между центром и регионами // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3.

Мадрид, Каталония, Страна Басков и Кантабрия – располагают достаточными ресурсами для финансирования своих расходов на удовлетворительном уровне. Поэтому региональные власти вынуждены соперничать за финансовые ресурсы, действуя в качестве «групп давления». Специалисты считают, что для достижения подлинного бюджетного федерализма необходим пересмотр налоговой системы в сторону увеличения ресурсов автономий. Поэтому, несмотря на то, что план был одобрен абсолютным большинством баскского парламента 30 декабря 2004 г., он спустя месяц (1 февраля 2005) был отклонен испанским парламентом подавляющим большинством голосов. За этим последовала бурная и склочная полемика, приведшая к выборам в Баскском регионе 17 апреля 2005 года. Г-н Ибарретхе уже объявил о намерении своего правительства продвигать этот план, потому что, по его словам, баски должны иметь право определять свое будущее. Баскские националисты категорически отвергают идею проведения всеобщего референдума в Испании. Однако в действительности никто, похоже, не представляет, что может произойти, если баскские националисты будут настаивать на своем плане. В конституции Испании есть положение, дающее правительству страны право «приостанавливать» предоставление политической автономии субъекту, если это затрагивает «всеобщие интересы». Легально такой выбор у правительства есть. В политическом плане это будет означать конец попыткам достижения консенсуса о децентрализации Испании. Возможным решением может стать разновидность «возвращения к проблеме» правительством Испании.

Из приведенного выше примера видно, что процесс развития политических институтов Баскской автономии шел параллельно процессу преобразования Испании из унитарного в федеративное государство, где Страна Басков, наряду с Каталонией, достигла наибольшего прогресса. Причем в обоих случаях в настоящее время речь идет о превращении их в государственные образования, наделенные большим статусом, нежели автономии. Отличительной особенностью процесса является то, что до сих пор он соответствовал предусмотренным конституцией рамкам и дошел до той степени, когда лишь конституционные преобразования национального уровня позволяют ему развиваться дальше. По существующим правилам, эти преобразования возможны лишь путем проведения общенационального плебисцита³².

В то же время даже в этих непростых условиях сохраняется возможность для конструктивного диалога между центром и автономией. Такой диалог может иметь форму широкой дискуссии между различными представителями центральной власти и властями автономии и представлять собой диалог с вовлечением представителей всех заинтересованных слоев гражданского общества. Причем он мог бы быть тесно увязан с решением таких актуальных для региона проблем, как выход из экономического кризиса и укрепление мира. Именно эти задачи на сегодняшний день определяются в качестве основных в баскской повестке, и именно для их решения есть смысл говорить о упорядочении отношений между Мадридом и столицей Страны Басков Викторией-Гастейс. На этом этапе важно определение политических рамок этого диалога и приведение его в соответствии с существующими нормами права и богатой практикой взаимоотношений между центральными органами власти и автономиями, накопленным не только в Испании, но и в странах Европейского союза³³.

Сравнение с карабахской проблемой позволяет делать выводы о том, что изменения институционального характера, осуществлявшиеся в Нагорном Карабахе, происходили вне конституционных рамок Азербайджана и полностью им противоречили. Поэтому политические процессы здесь развивались параллельно, будучи оторванными друг от друга. В результате реализации мирного плана по решению нагорно-карабахского конфликта возникло предложение по предоставлению Нагорному Карабаху переходного статуса, который принимают все стороны конфликта, что позволит выстроить легитимные отношения между

32 Жозеф Мария Кастелла Андру. Статут автономии в испанском государстве автономий // Трансформация государств: опыт Испании: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/5/>

33 Орлинская О.М. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики; Федерализм в Испании: миф или реальность. С. 134-137; Швейцер В.Я., «Сепаратизм или автономия?»; Россия в глобальной политике, 2007, № 1, январь-февраль http://www.globalaffairs.ru/number/n_8153

Баку и наделенным переходным (временным) статусом Нагорным Карабахом. Эти отношения позволят в дальнейшем определить рамки политического процесса, внутри которого могут быть выработаны соответствующие институты власти и механизмы взаимоотношений. Однако предварительно необходимо будет обеспечить участие в этих процессах представителей всех этнических групп населения Нагорного Карабаха.

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900

info@international-alert.org

www.international-alert.org

ISBN: 978-1-909578-67-8