

PARADIPLOMACIJA - PRIMJER BASKIJE

DANIJELA SPAJIĆ, mag.

SAŽETAK:

Fenomen paradiplomacije u međunarodnim odnosima obilježen je vanjskopolitičkim aktivnostima regionalnih vlada radi ostvarenja ekonomskih, političkih, kulturnih i drugi interesa. Iako regionalne vlade u međunarodnim odnosima djeluju u stilu država, one ipak nemaju taj status, nego su samo teritorijalne jedinice koje nastoje ostvariti određene ciljeve. Paradiplomacija Baskije je višedimenzionalna i osim ekonomskih razloga podjednako se bitnim smatraju i kulturni i politički. Foralizam, posebni statusi, povijesne nacije, autonomne zajednice i zahtjevi za neovisnošću oblikovali su odnos Baskije i Španjolske, te postavili temelje za razvoj paradiplomacije.

Ključne riječi : Baskija, Španjolska, paradiplomacija, foralizam, EU

UVOD

Gandhi je jednom rekao da će ljepota, ali i test naše civilizacije, biti kada se pojavi mogućnost da ostvarimo jedinstvo u raznolikosti. Nacionalizam, migracije i globalizacija nisu nove pojave, ali predstavljaju izazov demokratskim državama.

Danas postoji širok spektar rasnih, kulturoloških, jezičnih, vjerskih, etničkih i drugih obilježja koja se javljaju unutar demokratskih država. Nacionalne države susreću se većom pojavom raznolikosti, ali i potrebom priznavanja raznolikosti. Globalizacija je omogućila da narodi na različitim kontinentima dijele iste ideale demokracije. Postavlja se pitanje kako očuvati jedinstvo države, a opet priznati raznolikosti koje se pojavljuju u njoj? Djelovanje regionalnih vlada kao međunarodnih aktera česta je pojava u demokratskim državama zapada. Vanjskopolitičke aktivnosti regionalnih vlada nazivaju se paradiplomacijom. Paradiplomacija je kompleksan fenomen, koji može poslužiti očuvanju posebnosti neke regije, pozitivno utjecati na ekonomiju cijele države, ali i narušiti odnose središnje i regionalne vlade.

U radu se postavljaju pitanja o uzrocima paradiplomacije. Je li to neuspjeli pokušaj izgradnje nacije? Kako paradiplomacija pomaže u očuvanju kulturnih obilježja skupina unutar države? Je li vođenje vanjske politike isključivo pravo središnje vlade? Mogu li vanjskopolitičke aktivnosti regionalnih vlada biti u skladu s aktivnostima središnjih vlada? Paradiplomaciju je potrebno razlikovati od protodiplomacije - aktivnosti koje su svjesno separatističke. Ipak, točnu granicu između ove dvije pojave nije lako povući.

Rad je usmjeren na paradiplomaciju u Baskiji, i uzroke u tom specifičnim slučaju tzv. 'nacije bez države' i podijeljen na tri djela. U prvom dijelu se objašnjavaju uzroci paradiplomacije. Drugi dio tiče se konkretnog slučaja Baskije i pojave paradiplomacije unutar te španjolske regije. Treći dio rada kratki je osvrt na odnos Baska i Europske Unije, te nedavna događanja u Španjolskoj.

1. REGIONALNE VLADE KAO MEĐUNARODNI AKTERI

Decentralizirana politička struktura, ekonomska globalizacija i pojava supranacionalizma samo su neki od procesa koji stvaraju uvjete za razvoj paradiplomacije (2; 114) . Fenomen paradiplomacije u međunarodnim odnosima obilježen je aktivnostima regionalnih vlada radi ostvarenja ekonomskih, političkih, kulturnih i drugi interesa. Regionalne vlade provode vanjske politike paralelno sa vanjskom politikom središnje vlade, bez kontradiktornosti među tim politikama.

Postoje teorije kojima se pojava paradiplomacije objašnjava kao rezultat pojačane decentralizacije i federalizacije. Objašnjavanje paradiplomacije federalizmom nepotpuno je. U državama s federalnim uređenjem dolazi do 'podjele moći', ali pitanja poput nacionalne sigurnosti i provođenja vanjske politike isključivo su pravo središnje vlasti.

Osim decentralizacije i federalizacije, kraj Hladnog rata omogućio je brojnim vladinim organizacijama da postanu značajni akteri u međunarodnim odnosima. Za Europu su najvažnije integracijske politike EU koje potiču takve načine upravljanja u kojima regionalne vlade dobivaju značajno mjesto.

Pojava paradiplomacije nije ograničena samo na zapadne demokracije, nego se u posljednje vrijeme javlja i u državama bivšeg Sovjetskog saveza, Latinske Amerike, južne Afrike i Kine. Zbog svoje kompleksnosti paradiplomacija se nalazi u takozvanoj sivoj zoni međunarodnih odnosa. U zemljama s konsolidiranom demokracijom paradiplomacija omogućava građanima da se informiraju o pitanjima visoke politike, te da pojedinačni interesi manjih skupina budu kvalitetnije predstavljeni. S druge strane većina građana u konsolidiranim demokracijama smatra kako je vođenje vanjske politike isključivo pravo vrha države. Osim toga, paradiplomacija se često doživljava kao prijetnja jedinstvu nacije.

U zemljama u razvoju u kojima još ne postoji snažna demokratska struktura paradiplomacija također ima dvije strane. Rasprave oko međunarodnih pitanja uključuju više sudionika i na taj način se postavlja pogodno tlo za razvoj demokracije. S druge strane decentralizacijom bitnih elemenata za donošenje odluka stvaraju se nestabilnosti i otežava se konsolidacija.

Kako bi se što bolje izložila kompleksnost ovog fenomena dobro je za primjer uzeti neke od regija koje provode paradiplomatske aktivnosti, poput Quebeca, Katalonije, Baskije i Flandrije.

Prema Lecoursu (2008: 2) tri su glavna razloga nastanka paradiplomacije.

Prvi su ekonomski razlozi; regionalne vlade razvijaju međunarodne odnose kako bi privukle strana ulaganja i tako otvorila putove prema novim tržištima. Lecourse navodi kako države Amerike razvijaju i provode vanjske politike isključivo iz ekonomskih razloga.

Drugi razlog nastanka paradiplomacije su suradnje koje regionalne vlade ostvaruju radi razvoja kulture, obrazovanja, tehnologije i dr. U ovom slučaju paradiplomacija je puno kompleksniji proces u kojem dolazi do sklapanja bilateralnih sporazuma radi bolje suradnje na području kulture ili obrazovanja. Primjeri paradiplomacije iz spomenutih razloga najviše su istaknuti kod nekih njemačkih pokrajina i u pojedinim francuskim regijama.

Treći razlog za nastanak paradiplomacije je možda i najkompleksniji – regionalne vlade razvijaju međunarodne odnose kako bi potvrdili svoju kulturnu različitost, političku autonomiju i nacionalnu karakter zajednice koju predstavljaju. Paradiplomatske aktivnosti s ovim ciljem najistaknutije su u Baskiji.

Navedeni razlozi ne isključuju jedni druge nego se vrlo često nadovezuju i preklapaju. Regionalna vlada može u početku razvijati međunarodne odnose iz ekonomskih razloga, ali nakon nekog vremena paradiplomatske aktivnosti mogu dovesti i do suradnje na području kulture i obrazovanja. Ukoliko

paradiplomacija ne uključuje i želju za priznavanjem posebnog identiteta, može doći do razvoja vrlo kvalitetnih odnosa koji ne pridonose samo regiji nego i cijeloj državi u kojoj se regija nalazi.

Za države u razvoju i one koje prolaze ekonomsku tranziciju paradiplomacija može pridonijeti konsolidaciji demokracije ; suradnjom ekonomskih stručnjaka, inženjera, razmjenoj studenata, razvojem kulturalnog dijaloga... Sve navedeno utječe na prijenos demokratskih vrijednosti i uspostavu stabilnog civilnog društva.

U državama zapada različiti su stupnjevi slobode koje središnja vlada daje regionalnim vladama. Stupanj decentralizacije u Belgiji je toliko visok da se čak ne može govoriti o paradiplomatskim aktivnostima, nego o međunarodnim aktivnostima koje su dio vanjske politike države. (3; 10) . Za razliku od Belgije, međunarodne aktivnosti baskijske vlade u Španjolskoj dovele su do sukoba u kojem je posljednju riječ imao Ustavni sud.

Sredinom 80ih, radi bolje informiranosti o poslovima EU, Baski su osnovali predstavnički uredu u Bruxellesu. Španjolska vlada je ovaj potez vidjela kao unošenje nemira i ugrožavanje jedinstva države. Ipak, 1994. Ustavni sud je potvrdio da Baskija ima pravo na službeno predstavništvo u Bruxellesu. Unatoč odluci suda, baskijska paradiplomacija u Španjolskoj se i dalje doživljava kao ugroza jedinstva države.

Španjolska je danas članice Europske Unije, države konsolidirane parlamentarne demokracije, ali posljedice marginalizacije Baska, Katalonaca i drugih manjinskih skupina, još uvijek se osjete.

Kako bi što bolje razumjeli baskijski nacionalizam, potrebno je uzeti u obzir i nemogućnost Španjolske države da proširi ideju o španjolskoj naciji na provincije Baskije. Središte španjolskog identiteta bilo je u Kastilji, a ideja o jedinstvenoj naciji nije se uspjela proširiti zbog nedostatka jakih političkih vođa, te želje vladajućih političkih stranki da zadrže status quo. Osim tih nedostataka, u provođenju jedinstvenog identiteta Španjolska je podbacila i kroz vojni i obrazovni sustav.

Upravo kroz vojsku i edukaciju se moglo utjecati na nacionaliziranje masa, ali do toga nije došlo. O lošoj nacionalizaciji govori i činjenica da je Španjolska nacionalnu zastavu dobila tek 1843. , a himnu 1898.

Pluralizam u Španjolskoj u 19. stoljeću se očitovao i kroz ekonomsko stanje. Dok je Katalonija bila najrazvijenija regija, a industrijalizacija u Baskiji u zamahu, ostatak zemlje bio je siromašan i ruralan. Danas, unatoč ekonomskoj krizi koja potresa Španjolsku, Baskija je ekonomski stabilna regija. S obzirom na rezultate posljednjih regionalnih izbora izvjesno je očekivati da će tražiti još veću fiskalnu autonomiju.

2. PARADIPLMACIJA U BASKIJI

„Prije nego je Bog bio Bog, i stijene bile stijene, Baski su bili Baski“, stara je poslovice koja potvrđuje da su Baski najstariji narod europskog kontinenta. Danas, baskijsko stanovništvo živi na području Španjolske i Francuske. Bogata povijest i kultura, te specifičan jezik samo su neke od odlika koje Baske čine drugačijim.

U slučaju Baskije, potreba za isticanjem posebnog identiteta bila je od velikog utjecaja na razvoj paradiplomacije, ali ne i presudna. Kao što je ranije navedeno potrebno je ispuniti više uvjeta kako bi došlo do stvaranje ovakvih odnosa. Paradiplomacija Baskije je višedimenzionalna i osim ekonomskih razloga podjednako se bitnim smatraju i kulturni i politički. Baskijska paradiplomacija dijeli razlog nastajanja sa paradiplomacijom Katalonije, Quebeca i Flandrije, a to je nacionalizam.

U baskijskom slučaju povijesni razvoj Španjolske je stvarao uvjete za razvoj paradiplomacije. Nastankom Španjolske 1469. baskijske pokrajine su zadržale visok stupanj autonomije kroz sustav *fuerosa* koji su označavali dogovor između lokalnih vlasti i Krune, ili kako je to slučaj u Baskiji između provincije i Krune. Kroz vladavinu *fuerosa* dolazilo je do konstantnog potvrđivanja

autonomije i posebnosti, što je poslužilo kao baza borbe za autonomiju u 20. stoljeću. U centraliziranoj državi pod vodstvom Sabina Arane razvija se nacionalizam i ideja o posebnosti baskijskog identiteta.

Paralelno sa razvojem autonomne zajednice Baskije, razvijala se i baskijska paradiplomacija kroz razne bilateralne odnose i partnerstva izvan Španjolske. Brojne međunarodne inicijative od strane Baskije, točnije baskijskih nacionalista, bile su poduzimane na samim počecima organiziranja baskijske zajednice. Značajniji pomaci događaju se za vrijeme građanskog rata, te Frankove diktature kada je Baskija imala vladu u egzilu. Nakon toga, pojavom ETA-e sve se više internacionalizira baskijsko pitanje. Sve navedeno može se smatrati prvim korakom ka paradiplomaciji, da bi se oni značajniji dogodili 80ih godina prošlog stoljeća.

1980ih godina Ured Baskije za europske poslove tražio je da Baskija bude zastupljena u Bruxellesu. Španjolska je ovaj slučaj željela riješiti na sudu, a u međuvremenu Baski su bili zastupljeni preko neprofitne javne organizacije INTERBASK-a. Tek 1994. godine baskijska vlada je prema odluci Ustavnog suda dobila pravo na zastupstvo u Bruxellesu. Unatoč tome baskijska paradiplomacija je viđena kao kamen spoticanja u odnosima između Baskije i Španjolske, što je s obzirom na okolnosti normalna reakcija države. Ured Baskije za europske poslove zamijenjen je 1991. Općim tajništvom za vanjske poslove.

Baskijska paradiplomacija prvenstveno je usmjerena ka Europi jer se Baski smatraju europskim narodom koji uvelike podupire Europsku uniju. Baskima je Europska unija sigurno utočište jer regionalne vlade se smatraju bitnim, poštuju se raznolikosti i kroz baskijsku delegaciju u Bruxellesu moguće je razvijati odnose s drugim akterima i regionalnim vladama.

Baskija želi ostvariti pravo na predstavljanje unutar EU preko Vijeća ministara unutar Španjolske delegacije. Španjolska odbija ovu mogućnost jer smatra da je Baskija dovoljno predstavljena preko centralne vlade, i multilateralnim putovima. Osim Europske unije Baskija je članica brojnih drugih organizacija AER, CPMR, ASE, CTP. . . (2; 124-126) .

Pri izboru regija za bilateralnu suradnju, Baskija bira regije sa jakim osjećajem za vlastitu kulturu i politički status. Kroz bilateralne odnose Baskija želi izgraditi novu sliku o sebi u međunarodnim odnosima, i tako se osloboditi povezanosti jedino sa nasiljem i separatizmom. Baskija popravlja sliku u javnosti kroz izdvajanje sredstava za pomoć zemljama u razvoju, te kroz odnose sa dijasporom, posebno s Baskima u Latinskoj Americi i SAD-u.

Odnos sa Baskima u Francuskoj je dosta kompliciran jer ih ne mogu tretirati samo kao još jednog europskog partnera, ali nacionalizam u Francuskoj je manjeg intenziteta među Baskima. Osim toga Baski u Francuskoj pripadaju francuskoj provinciji u kojoj polovica stanovnika nije baskijskog podrijetla. Baskijske institucije su smještene u Španjolskoj, a da u Francuskoj i dođe do uspostave baskijske teritorijalne jedinice, kooperacija među institucijama bi bila slaba zbog administrativne strukture departamenata u Francuskoj. Suradnja između Baskije i Akvitanije, pod koju pripadaju dijelovi Baskije, teško je ostvariva zbog različitih statusa ovih pokrajina. Baskijsko vladi teško je ostvariti provođenje i najjednostavnijih politika na Baske u Francuskoj. Većina ide preko španjolske vlade, pa tek onda do francuske vlade, i ovakav kompliciran proces u većini slučajeva rezultira neuspjehom.

Regionalne vlade u međunarodnim odnosima djeluju u stilu država, one ipak nemaju taj status, nego su samo teritorijalne jedinice koje nastoje ostvariti određene ciljeve. Ipak, s obzirom na sve više ovakvih aktera i na njihovu posebnost potrebno je detaljnije urediti njihov status.

3. ŠPANJOLSKE REGIJE I EU

Ciljevi i intenzitet baskijske paradiplomacije ovisili su prvenstveno o odnosu Baskije i Španjolske. Pozitivna strana baskijske paradiplomacije je očuvanje baskijskog jezika i kulture u periodima

centralizacije u Španjolskoj, a isto tako i predstavljanje Baska izvan sjene koju su bacili bombaški napadi ETA-e. Španjolska vlada i dalje je vrlo oprezna prema potezima regionalnih vlada. S obzirom na događanja u Kataloniji, krajem 2012. , strah od ugrožavanja jedinstva je opravdan. Prosvjedi u Kataloniji uz ekonomsku krizu pokazali su da je tzv. 'problem priznavanja' i dalje aktualan u Španjolskoj.

Baskija i Katalonija su tražile da im se prizna povijesna, jezična i kulturna različitost, što je i učinjeno priznavanjem ovih pokrajina kao 'povijesnih nacija'. U slučaju Baskije priznavanje različitog statusa bilo je povezano sa pravom na samoodređenje. Baskijski nacionalisti smatraju da se Baskija nikad nije odrekla suvereniteta u korist Španjolske nego je pristala na foralističko uređenje u dogovoru sa španjolskim kraljevima. Prema tom stajalištu Baskija ima pravo na odcjepljenje i na povijesnim temeljima.

Odcjepljenje Baskije ne bi Španjolskoj značilo samo gubitak ekonomski bitnog dijela države, ili poticaj drugim autonomnim zajednicama za zahtjev istog, nego bi utjecalo na ideju španjolske nacije. Priznavanje povijesnih nacija bio je svojevrstan politički kompromis jer postojanje ovih nacionalnosti nedjeljiv je dio španjolskog identiteta.

Euskobarometar iz svibnja 2011. pokazuje da većina Baska ipak nije za odcjepljenje, a njih 64% potpuno se protivi djelovanju ETA-e. Posljednje regionalne izbore, održane u studenom 2012. , obilježila je i odluka ETA-e o prekidu nasilja. Kako je bilo i očekivano pobjedu je odnijela Partido Nacionale Vasco (PNV) .

Baskija je ekonomski stabilna regija za razliku od ostatka Španjolske, a pobjeda PNV mogla bi značiti traženje još veće fiskalne autonomije. Ankete rađene nakon regionalnih izbora 2012. godine pokazuju da je samo 25% Baska za odcjepljenje, do je čak 33% za federalno uređenje države, a 33% za autonomiju.³⁰ Ukoliko se nastavi tendencija opadanja želje za odcjepljenje, i ne dođe do ponovnih aktivnosti ETA-e, paradiplomacija Baska bi mogla biti usmjerena prema ekonomskoj i kulturalnoj suradnji. U takvim okolnostima u vanjskopolićkom djelovanje regionalne vlade Baskije mogle bi prevladati pozitivne strane paradiplomacije koja bi pridonijela ne samo Baskiji nego i cijeloj Španjolskoj.

Baskijska paradiplomacija mogla bi nastaviti s provođenjem ideje o europskom građanstvu, jer na taj način u EU kao nacija bez države zadržava pravo da i dalje vodi svoje vanjske politike. S obzirom da Baski žive danas na području dvije države, supranacionalizam Europske Unije je odličan izgovor za artikulaciju baskijskog identiteta. Pravilo supsidijarnosti EU daje Baskiji povlašten položaj za aktivno sudjelovanje u politikama EU i šire.

Vrlo bitna odrednica paradiplomacije i vanjskih politika je i odnos između regionalnih i centralnih političkih stranaka. Ako postoji suradnja između stranaka koje su na vlasti u regiji i onih u središnjoj vladi, onda će se u formiranju vanjskih politika uzeti u obzir i potrebe regionalnih vlada.

ZAKLJUČAK:

Foralizam, posebni statusi, povijesne nacije, autonomne zajednice i zahtjevi za neovisnošću oblikovali su odnos Baskije i Španjolske. Autonomija koju danas ima Baskija temeljena je na Ustavu iz 1978. u kojem se govori o jedinstvenoj španjolskoj naciji i regijama i povijesnim nacionalnostima koje ju oblikuju.

Ideja o nastanku neovisne Baskijske države, unatoč godinama neuspjeha, još uvijek ima svoju podršku. Baskijske i španjolske političke stranke trebale bi kroz suradnju doći do kompromisnog rješenja koje će stabilizirati regiju.

Odcjepljenje Baskije ne bi Španjolskoj značilo samo gubitak ekonomski bitnog dijela države, ili poticaj drugim autonomnim zajednicama za zahtjev istog, nego bi utjecalo na ideju španjolske nacije. Priznavanje povijesnih nacija bio je svojevrsan politički kompromis jer postojanje ovih nacionalnosti nedjeljiv je dio španjolskog identiteta.

Prema UN-ovim podacima, kada bi danas svim nacijama bez država omogućili stvaranje iste, u svijetu bi postojalo oko 5000 država.

Unatoč oprezu Španjolske prema aktivnostima regionalnih vlada, može se reći da Baskijska paradiplomacija danas uvelike pomaže očuvanju kulture i jedinstvenog jezika baskijskog naroda, te da nije kontradiktorna vanjskoj politici Španjolske. Kroz paradiplomaciju Baskima se priznaje njihova različitost.

Mogu li regionalne vlade biti međunarodni akteri? Odgovor na ovo pitanje bio bi pozitivan, a uz dobru suradnju središnje i regionalne vlade pojam paradiplomacije bi se mogao uskoro udaljiti od negativnih konotacija.

LITERATURA:

1. Beck, Jan Mansvelt (2005) , *Territory and terror- Conflicting Nationalisms in the Basque Country*, Routledge, London.
2. Lecours, Andre (2007) , *Basque nationalism and the Spanish state*, University of Nevada Press, Las Vegas.
3. Lecours, Andre (2008) , *Political issues of paradiplomacy : lessons from the developed world*, u Duthoit, Virginie i Hujigh, Ellen (ur.) , Discussion papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clubgendael': 1-15.

Mrežne stranice:

1. Euskobarometro, http://alweb.ehu.es/euskobarometro/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1, (preuzeto 7. veljače 2013.)

DANIJELA SPAJIĆ

PARADIPLMACY – BASQUE COUNTRY CASE

SUMMARY

The phenomenon of paradiplomacy in international relations is marked with foreign political activities of regional governments in order to achieve economical, political, cultural and other interests. Although regional governments in international relations act as a state, they don't have that status but are just territorial communities which try to achieve certain goals. Paradiplomacy of Basque Country is multidimensional. Equally important to economical are cultural and political reasons. Foralism , special statuses, historical nations, autonomous communities and demands for independence have shaped relations between Basque Country and Spain and laid foundations for development of paradiplomacy.

Key words: *Basque country, Spain, paradiplomacy, foralism, EU*