

ИСТОРИЈСКО-ПОЛИТИЧКИ МОДЕЛ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У ШПАНИЈИ: ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Сажетак: У овом раду ћемо размотрити изазове са којима се суочава шпанска регионална држава. Најпре ћемо анализирати појам и различите моделе регионализације, а онда ћемо се осврнути на историјат вертикалне организације власти у Шпанији. Анализираћемо тзв. историјско-политички модел регионализације, као специфичан модел регионализације примењен у Шпанији након доношења Устава из 1978. године. Фокусираћемо се, пре свега, на изазове који деценијама стоје пред овим моделом – попут каталонског и баскијског сепаратизма, али и захтева за федерализацију Шпаније. Коначно, изнећемо аргументе којима ћемо покушати да одбранимо став да је шпански модел регионализације дуготрајно и задовољавајуће решење, чије досадашње функционисање показује да има будућност, те га препоручује као механизам за демократско превазилажење сепаратистичких тенденција у другим европским државама.

Кључне речи: регионализација, историјско-политички модел, Краљевина Шпанија, сепаратизам, Баскија, Каталонија

Увод

Вертикална организација власти неке државе често пресудно утиче на политичке, економске, етничке и друге односе у њој. Постоје два основна типа вертикалне организације власти – унитарна и федерална држава (Lockwood, 2000: 2). Регионални модел државе се намеће као могуће компромисно решење између ове две крајности. Неки аутори сматрају да је регионална држава у стању да узме оно најбоље од унитарне и федералне државе, а да притом елиминира њихове недостатке (Поповић, 2003: 9). Овим путем су кренуле две велике европске државе – Италија и Шпанија, мада у различитим историјским околностима. Република Италија је успостављена сломом фашистичког режима након завршетка Другог светског рата и доношењем Устава из 1948. године. Њиме је предвиђена подела Италије на 20 региона, који су формиран на основу историјских, културних, географских и економских критеријума (Con-

* rajkopetrovic993@gmail.com

stituzione della Repubblica Italiana, 2009: 58-76). Судбина Шпаније је била потпуно другачија. У њој након крвавог грађанског рата на власт долази Франсиско Франко (Francisco Franco), који укида републику, проглашава монархију и уводи личну диктатуру. Тек након Франкове смрти 1975. године Шпанија постепено улази у процесе демократизације и либерализације. Кроз нови Устав Краљевине Шпаније из 1978. године деценијама потискиване етничке и лингвистичке мањине су добиле широк степен аутономије кроз поделу државе на 17 историјских региона (Constitución Española, 1978). Реч је о широком компромису постигнутом између централне власти у Мадриду и представника мањинских група. Власти су одлучиле да регионализују целу државу, а не само да статус региона дају територијама које имају одређене посебности. Регионални модел вертикалне организације власти је, најпре, требао да буде гарант мира и стабилности на простору две историјске области – у Каталонији и Баскији. Након што је Шпанија у другој половини 19. века дефинитивно изашла из групе најмоћнијих држава света мањинске групе у Баскији, Каталонији и Галицији су сматрале да је наступило идеално време за њихово одвајање од Шпаније. Ипак, такве тежње нису остварене чак ни у време Републике, а камоли у доба Франкове диктатуре. Значајно је, међутим, то што мањинске групе нису изгубиле свој политички потенцијал, те су након Франкове смрти успеле да се изборе за висок степен аутономије. Тиме је Шпанија постала пример новог модела регионализације у Европи, који је постао примамљив за изучавање (Smith, 2000: 23-25). Но прича о шпанском регионализму се ту не завршава. Упркос широком степену аутономије који су добили шпански региони, временом многи од њих захтевају виши степен политичке и економске самосталности. Део каталонске политичке елите се одлучио на ненасиљан и демократски облик борбе за коначну независност Каталоније.¹ На другој страни, у Баскији је цветао екстремизам, који је кулминирао формирањем терористичке групе ЕТА која је кроз неколико деценија постојања извела на стотине напада уперених против шпанске државе.² Шпански модел регионализације, који ћемо касније подробније објаснити, нашао се пред различитим врстама изазова. Упркос томе, овај модел је, путем институционалних механизма на којима почива, успео да се избори са сепаратистичким захтевима и другим изазовима.

Појам и типови регионализације

Регионализација се често меша са њој сродним терминима регионализмом и регионалном државом. Иако је реч о појмовима који се међусобно допуњују, важно је нагласити разлику између њих. „Концепт регионализације генерално се схвата у уско институционалном смислу. Стога се он разликује од регионализма, који је политички или идеолошки покрет“ (Komšić, 2007: 128). Поједностављено, можемо рећи да регионализација представља процес,

¹ <http://www.dw.com/en/catalonias-independence-movement-a-brief-history/g-40819449>, Приступљено: 14.05.2018. године

² <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/8622688/ETA-timeline-list-of-attacks-by-Basque-separatist-group.html>, Приступљено: 14.05.2018. године

док је регионализам једна врста идеологије. „Регионализација се генерално схвата као стварање новог нивоа у територијалној организацији државе; нове институције се могу знатно разликовати по органима, одговорностима и надлежности, али се оне увек стављају на постојеће локалне институције“ (Комшић, 2007: 128). Јасно је, дакле, да регионализација није у функцији разградње постојећих институција локалне власти, већ у функцији јачања свеопштег институционалног капацитета система локалне самоуправе. Таквом схватању одговара и разумевање региона, финалног производа регионализације, као средњег нивоа власти. „Регион је средње подручје: он означава подручје веће од оног на коме се обављају послови локалне природе (као што су домен радне снаге или становништва) али је сам део неког већег националног или државног подручја“ (Комшић, 2007: 128).

Региони настали процесом регионализације заједно чине регионалну државу. Она представља специфичан облик вертикалне организације државне власти. Смисао стварања регионалне државе је у покушају да се власт што је могуће више приближи грађанима. У таквој држави део моћи се са централног нивоа власти (али и општина/градова) преноси на регионе. Регионална држава у својим темељима има уграђене основне принципе демократије и либералне вредности, јер без њих она не би могла ни да буде створена, а ни да ефикасно функционише (Рајванчић, 2009: 2). Да би се у оквиру регионалне државе створила економска вертикална равнотежа, потребно је да се примењује неколико принципа. Као прво, централни ниво власти мора вршити трансфере новца од вишка прихода ка нижим нивоима власти. Идеална ситуација је да ти трансфери буду ненаменски, односно да их региони могу користити сходно својим потребама. Друго, важно је да део пореза које држава прикупи припадне и регионима (с обзиром да су порески приходи једни од најзначајнијих). То су принципи на којима може почивати економска снага региона (Вацић, Мијатовић, Симић и Радовић, 2003: 68-69). Када је реч о политичкој снази региона, она проистиче из расподеле надлежности између државе и региона. „Расподела надлежности између државе и региона почива на два основна принципа који се примењују кумулативно. То су принцип политичке децентрализације и принцип супсидијарности“ (Рајванчић, 2009: 10). Политичка децентрализација је темељ регионализације и регионалне државе. Она се огледа кроз поделу власти између различитих нивоа власти. Реч је о принципу демократског и партиципативног карактера (Рајванчић, 2009: 10). На другој страни, принцип супсидијарности је од суштинског значаја за свакодневно функционисање региона. „Принцип супсидијарности дефинише се као општа претпоставка надлежности у корист локалне заједнице као примарног облика самоуправе грађана. У локалној заједници се обављају сви они послови који изричито нису стављени у надлежност другим нивоима власти, уз таксативно навођење надлежности којима располажу виши нивои власт“ (Рајванчић, 2009: 10).

Регионализацију можемо класификовати на следеће облике:

- Регионализација без стварања регионалног нивоа
- Регионална децентрализација и
- Политичка регионализација, односно институционални регионализам (Комшић, 2007: 130).

Регионализација без стварања регионалног нивоа је најчешћи облик регионализације. Реч је, међутим, о процесу који као крајњи производ нема регионалну државу, већ прилагођавање постојећих институција постављеним циљевима регионализације. Оваква регионализација (која је чисто административног карактера) се среће како у унитарним тако и у федералним државама. Пример је Уједињено Краљевство, које је начелно унитарна држава, али је подељено на Енглеску, Шкотску, Велс и Северну Ирску, који су нека врста квазирегиона (Комшић, 2007: 131).

Други облик регионализације представља тзв. регионална децентрализација. „Регионална децентрализација је стварање или замењивање нове локалне власти на регионалном нивоу. Овакав тип регионализације има специфични институционални израз који карактерише примена општих регулатива којима се уређује локална власт на регион“ (Комшић, 2007: 136). Изразит пример овакве регионализације је Француска. Њени региони су настали као резултат потребе адекватнијег државног просторног планирања, односно, они имају чисто функционални карактер. Једина разлика између оваквих региона и постојећих локалних власти је у томе што региони имају шири географски опсег и што обављају нешто сложеније послове економске природе (Комшић, 2007: 136-137).

Трећи облик регионализације, односно политичка регионализација, се може сматрати истинским обликом регионализације. Крајњи резултат овог облика регионализације је стварање регионалне државе у којој региони имају широку политичку и економску аутономију. Овим моделом регионализације ћемо се подробније бавити касније.

Историјат вертикалне организације власти у Шпанији

Шпанска држава је кроз своју модерну историју прошла кроз различите облике вертикалне организације власт. Шпанија је, као колонијална сила, била унитарна монархија. Власт је била потпуно централизована, без обзира на то које владарске династије су се смењивале на њој. Јак утицај римокатоличке цркве у Шпанији додатно је допринио њеном унитаризму. Занимљиво је то да се још крајем 19. века у Шпанији успоставља република, као реакција народа на централизам. Прва Шпанска Република је трајала кратко (1873-1874), али је показала да у шпанском народу постоји демократски потенцијал (погледати у Brandt, 1977). Убрзо су монархизам и унитаризам поново ступили на сцену. Ипак, почетком 20. века Шпанија је држава која је у ратовима изгубила све колоније, те која више није ни политичка ни економска сила у Европи. Економска криза 30-их година додатно је осиромашила шпанско становништво, које је своје незадовољство усмерило према владарској династији. Грађани су успели да се изборе за поновно успостављање републике, а краљ је без абдициције напустио земљу (Carr, 1982: 205-243). За време Друге Шпанске Републике (1931-1936) успостављају се демократске институције и политичка права и слободе за све грађане. Републикански лидери су дозволили, путем парламен-

тарног гласања, да Каталонија и Баскија добију аутономију, што ће касније бити један од главних историјских аргумената за самосталност ове две регије. Може се рећи да је Друга Шпанска Република имала чак и федерални карактер (Рауне, 1971: 40-43). Већ 1936. године избија Шпански грађански рат (који траје до 1939. године) између шпанских ултрадесничара предвођених Франком и махом комуниста. Франкове трупе су успеле да однесу победу у том рату, те је након рата успостављена унитарна монархија у којој је Франко имао апсолутну власт у својим рукама (de Quesada, 2014: 3-39). Франкова диктатура је трајала све до 1975. године. У том периоду, политички противници су били прогоњени, укинута су бројна политичка права и слободе, као и аутономије Баскије и Каталоније, које су за франкисте представљале претњу за унутрашње јединство државе (Richards, 1998: 19). Након Франкове смрти 1975. године Шпанија улази у процесе демократизације и либерализације политичког и економског система. То је снажно утицало на промену вертикалне организације власти.

Историјско-политички модел регионализације у Шпанији

Демократизација у Шпанији је почела доношењем Устава из 1978. године. Овај Устав је био плод широког политичког консензуса између релевантних политичких актера у Шпанији, који је имао задатак да постави темеље за демократизацију институција власти. Нови устав је, између осталог, предвидео нову вертикалну организацију власти. Шпанија је престала бити унитарна држава, односно, постала је тзв. регионална држава (Pegović, 2010: 498). Уставом Шпаније (чл. 2.) се проглашава нераскидиво јединство шпанске нације, али се, на другој страни, јамчи право на аутономију (како националности тако и региона). Реч је о историјском компромису између, грубо речено, унитариста и сепаратиста. Политичке снаге које су се залагале за јединствену националну државу морале се да одустану од таквих захтева, док су политичке вође отпора мањинских нација (пре свега у Каталонији и Баскији) одустале од издвајања из Шпаније. Компромис је, дакле, представљала територијална организација Шпаније кроз регионе, који на шпанском носе назив аутономне заједнице (Comunidades Autónomas), којим су обе стране биле подједнако победници и губитници (Pegović, 2010: 499). Свакако да је регионализација у Шпанији била демократског и партиципативног карактера. „У Шпанији је регионализација усмерена на изградњу демократске државе, остављајући прошлости централизирајућу ауторитарну државу из Франкове ере. Генерално гледано, успостављање изабраних регионалних институција увек је подржано аргументом да се тако повећава учешће грађана у одлучивању, под властима које су им ближе него држава“ (Комшић, 2007: 144).

Шпанија је подељена на 17 аутономних заједница, 50 провинција и преко осам хиљада општина. Аутономне заједнице, односно региони, у Шпанији су: Каталонија, Баскија, Галиција, Андалузија, Кантабрија, Астурија, Навара, Арагон, Мадрид, Кастиља-Леон, Кастиља ла Манча, Мурсија, Валенсија, Екс-

тремадура, Риоха, Канарска острва и Балеарска острва. За разлику од италијанског, у шпанском Уставу нису набројани региони, већ је само дата гаранција права на њихово оснивање (Perović, 2010: 506-507). Сматрамо да се шпански модел регионализације може означити као историјско-политички модел регионализације. Овај модел регионализације представља специфичну комбинацију давања широке политичке аутономије територијама које се сматрају историјским регионима. „Политичка регионализација у Шпанији, како је уређена Уставом из 1978. године, углавном је била мотивисана враћањем права “историјским“ регионима који су били признати у другој Републици али укинута под Франком“ (Komšić, 2007: 139). Очигледно је циљ уставотворца био да се становништву које има историјске, културне или лингвистичке особености обезбеди политичка, али и културна аутономија. Шпански региони су политичке самоуправе које кроз своје статуте одређују своју организацију и надлежности. То ипак мора бити у уставом одређеним границама, те након добијања сагласности од Кортеса (Cortes Generales). Региони врше законодавну власт у оним областима које спадају у њихову надлежност (Komšić, 2007: 139).

За шпански модел регионализације можемо рећи да није симетричан, односно да није хомоген. „Шпански регионални систем није хомоген. Постоји неколико различитих система који се преклапају и који одговарају различитим групама аутономних заједница. Аутономне заједнице затно се разликују по својим хетерогеним историјским искуствима, културним идентитетима и аспирацијама, степену развоја и социјалној кохезији. Сходно томе, постоји диференцијација у њиховим управним надлежностима, политичким овлашћењима темпу одвијања њихове аутономне еволуције“ (Komšić, 2007: 139).

Устав предвиђа мали број надлежности које су означене као искључиво државне. Држава ја та која треба да успостави тзв. основно законодавство, а региони су ти који допуњују и прилагођавају себи тај оквир. Уколико држава основним законодавством није обухватила неку материју, региони су слободни да установе сопствена правила (Perović, 2010: 508-509). Неке од најзначајнијих надлежности које члан 148. Устава гарантује регионима су: организовање сопствених институција самоуправе, измене граница општина које спадају у њихово подручје, урбанизам и становање, јавни радови од интереса региона, друмски и железнички саобраћај, пољопривреда, шумарство, социјална помоћ и друге (Perović, 2010: 509).

Органи шпанских региона су: регионални парламент, савет владе, председник, Високи суд правде, као и делегат шпанске владе, који контролише обављање функција региона (Perović, 2010: 508).

Изазови пред шпанском државом: сепаратизам и тенденције ка федерализацији

Ако се за неки модел вертикалне организације државе може рећи да је прошао кроз различита искушења и успео да опстане, онда је то свакако случај

са са историјско-политичким моделом регионализације у Шпанији. Шпанска држава се, и поред доношења Устава који је изузетно наклоњен према мањинским заједницама, већ деценијама налази на удару различитих форми сепаратизма. Посебно су јаке сепаратистичке струје у Каталонији и Баскији, али и у неким другим деловима Шпаније. Нешто умереније струје у овим регионима се залажу за федерализацију Шпаније, односно да постојећи региони добију статус федералних јединица, мада има аутора који сматрају да је Шпанија данас *de facto* федерална држава (погледати Agranoff, 1996: 385-401).

Каталонски сепаратизам има дубоке корене. Ова североисточна шпанска регија је у периоду између X и XVIII века фактички била самостална држава. Иако су се у међувремену ујединили са Арагоном, а касније и са Кастиљом, каталонски владари су имали врховну власт на том простору. Током XVIII века власт из Мадрида укида све политичке, судске и културне институције у Каталонији. Временом је Каталонија, пре свега захваљујући свом економском процвату, добијала на политичкој снази, што је погодновало буђењу каталонског национализма, што се рефлектовало на њен статус у Првој и Другој Републици.³ Након доношења Устава 1978. године, Каталонија међу првим регионима 1979. доноси Статут о аутономији, чиме је успостављена њена самоуправа (*Estatuto de Autonomia de Cataluña*, 1979). Временом је каталонски апетит за независношћу све више растао, што је кулминирало референдумом из 2006. којим је изгласана промена статута. Нови Статут о аутономији Каталоније је са собом донео промене политичких институција, државног финансирања, али и обавезу грађана да владају каталонским језиком. Такође, њиме је потврђено историјско право каталонског народа на територију коју насељава, на сопствени језик и културу. Статут однос између Каталоније и Шпаније дефинише као однос узајамне сарадње, у складу са Уставом (*Satute of Autonomy of Catalonia*, 2006: 12-14). Доношење овог Статута је изазвало бурне реакције званичног Мадрида. Каталонска страна је у годинама које следе водила борбу за надлежности у области пореза, као и за потпуну замену шпанског језика каталонским. Без обзира на то што су, поред значајне економске самосталности, бројне јавне политике биле део надлежности институција каталонског региона (попут здравства, образовања, полиције), каталонски политички лидери који су се залагали за независност су инсистирали на ставу да су каталонски народ и култура угрожени од стране Мадрида. Управо су ти политичари добили регионале изборе 2015. године и од тада влада уједињених левих и десних националиста обећава својим присталицама коначно отцепљење од Шпаније.⁴ Највећи удар на јединство шпанске државе десио се 2. октобра 2017. године, када је каталонски председник владе Карлес Пуђдемон (*Carles Puigdemont*) организовао референдум о независности Каталоније. Упркос растућим политичким тензијама пред референдум, најави званичног Мадрида да ће референдум бити спречен силом уколико то буде потребно, он је ипак одржан. Чак 90% изашлих

³ <http://www.dw.com/en/catalonias-independence-movement-a-brief-history/g-40819449>, Приступљено: 14.05.2018. године

⁴ <http://www.dw.com/bs/katalonski-vrisak-za-nezavisnost/a-40644485>, Приступљено: 15.05.2018. године

Каталонаца је гласало за отцепљење (али је на изборе изашло мање од половине уписаних бирача). Каталонска влада је заузела став да треба у наредним данима прогласити независност Републике Каталоније, а Шпанија је покренула контрамере.⁵

Шпанска држава већ деценијама води ништа мање тешку битку са баскијским сепаратизмом. Баскија, регион на северозападу Шпаније, деценијама се бори за независност од Шпаније. Начин на који се баскијски националисти боре за независност се, међутим, временом мењао. Дуги низ година је екстремна сепаратистичка организација ЕТА вршила бомбашке нападе широм Шпаније и на тај начин покушавала да издејствује независност Баскије. Реч је, дакле, о недемократском и екстремно насилном путу. Временом се ситуација мењала до те мере да се данашња владајућа странка у Баскији ПНВ (PNV) залаже за споразумни референдум о стицању независности тог региона.⁶ Каталонски референдум је додатно подстакао баскијске националисте да поново пред шпанску владу, али и Европску унију и свет, изнесу свој деценијски захтев за независношћу. Стекао се утисак кроз пример односа према Каталонији да Шпанија није спремна на дијалог и поштовање демократске воље грађана, те су баскијски националисти покушали да захваљујући томе стекну додатне политичке поене. Како год, у околностима снажног покушаја Каталоније да се отцепи, званични Мадрид се врло лако могао суочити са још једним конфликтним жариштем.⁷

Одређени политички субјекти у блиској будућности виде Шпанију као федералну државу. Захтеви за федерализацијом Шпаније су се појавили убрзо након Франкове смрти, те су и данас актуелни. Има аутора који сматрају да је Шпанија заправо увелико федерална држава, још од доношења Устава 1978. године. Иако текст Устава не познаје термин „федерална“, ти аутори сматрају да је Шпанија од његовог усвајања у процесу латентне федерализације (Moreno, 2007: 87). Међутим, то не умањује чињеницу да одређени политички субјекти не препознају постојећу вертикалну организацију власти у Шпанији као федералну, што званичном Мадриду ствара додатне проблеме. Узмимо као пример захтеве левичара. Левичарски политички покрет Подемос (Podemos), један од најјачих политичких субјеката у Шпанији, се годинама залаже за федерализацију Шпаније. Његово вођство сматра да постојећи ниво аутономије шпанских региона не задовољава етнокултурне и језичке захтеве мањинских група. Такође, они виде федерализацију Шпаније као могућност за побољшање економије и јавне управе.⁸ Овде је реч о политичком покрету коме припада велики број Шпанаца, дакле људи који себе не доживљавају као нпр. Каталон-

⁵ <https://www.theguardian.com/world/live/2017/oct/01/catalanindependencereferendum-spain-catalonia-vote-live>, Приступљено: 16.05.2018. године

⁶ <https://www.blic.rs/vesti/svet/baskijski-predsednik-trazi-od-eu-podrsku-za-referendum/3d9bfys>, Приступљено: 16.05.2018. године

⁷ <https://www.nytimes.com/2017/10/28/world/europe/spain-catalonia-basque-independence.html>, Приступљено: 16.05.2018. године

⁸ https://elpais.com/elpais/2015/07/13/opinion/1436802970_502236.html, Приступљено: 17.05.2018. године

це или Баске. На другој страни, свакако да велики број мањина, због својих интереса, препознаје потенцијал овог покрета и даје му подршку на изборима. На пример, Подемос је сматрао да Каталонија има пуно право на независност.⁹

Зашто шпански модел регионализације и даље опстаје?

Већ четири деценије историјско-политички модел регионализације у Шпанији опстаје упркос жестоком ударима на његове темеље. Не само да Шпанија није прекомпонована из регионалне у федералну државу, већ је, бар за сада, каталонски и баскијски сепаратизам поражен. Поставља се, сходно томе, оправдано питање – који су то институционални механизми овог модела који му омогућавају да сачува територијалну целовитост шпанске државе?

Устав Шпаније, на коме почива шпанска регионална држава, представља кључно поље разумевања њене досадашње успешности. Он је сачињен на начин да, са једне стране, даје изузетно широку политичку и културну аутономију регионима, док, са друге стране, гарантује јединство шпанске државе и недељивост њеног суверенитета. Реч је о комплексном, али за сада изузетно успешном балансу у расподели моћи између центра и региона. Већ се на почетку Устава наглашава да је Шпанија недељива и заједничка земља свих Шпанаца, али да она гарантује право на аутономију региона и националности који је чине (*Constitución Española*, 1978: artículo 2). Недвосмисленост и снага овог члана Устава су потврђене кроз пресуде шпанског Уставног суда. Он је у неколико својих одлука разјаснио одређене недоумице по питању статуса и овлашћења региона. Наиме, Устав гарантује врховну власт државе која је израз јединства и интереса шпанског народа у целини. Дакле, према Уставном суду, региони немају суверенитет. На другој страни, кроз своје две пресуде из 1981. године, Уставни суд наглашава да се регионална аутономија не може посматрати као управна аутономија (какву нпр. имају локалне власти), те да је природа законодавне и извршне власти региона таква да они уживају политичку аутономију (Комшић, 2007: 139). „Судска пракса Уставног суда наводи да аутономија не подразумева право на деловање на начин који је штетан за интересе нације или друге опште интересе одвојено од специфичних интереса аутономне заједнице, и да је солидарност нужна последица аутономије признате Уставом“ (Комшић, 2007: 148). Устав забрањује стварање федерације аутономних заједница (региона), омогућава споразумну сарадњу између аутономних заједница само ако је одобрена од стране Кортес Генералеса (*Cortes Generales*), те предвиђа контролне механизме који гарантују да ће аутономне заједнице своје обавезе испуњавати унутар Краљевине Шпаније (Комшић, 2007: 148).

За очување суверенитета и територијалног интегритета посебно је важан члан 155. Устава Шпаније. Овај члан овлашћује владу из Мадрида да практично прибегне свим неопходним мерама за очување интегритета државе (*Constitución Española*, 1978: artículo 155). Реч је, дакле, о најекстремнијој мери

⁹ <https://www.reuters.com/article/us-spain-election-catalonia/podemos-victory-in-catalonia-a-blow-for-struggling-separatists-idUSKBN0U400B20151221>, Приступљено: 17.05.2018. године

коју централна влада може искористити уколико неки регион прогласи независност. Члан 155. предвиђа да се регионалној влади, уколико угрожава интересе државе Шпаније, могу одузети сва овлашћења, која се у том случају пребацују на централну власт у Мадриду. Уколико се, међутим, деси да се грађани дотичне регије услед тога побуне, шпанска влада у том случају има право на употребу „институционалне силе“. Политички кругови у Шпанији овај члан зову „нуклеарна опција“, а некадашњи министар спољних послова Хозе Мануел Гарсија (Jose Manuel Garcia) га је назвао „атомском бомбом“. ¹⁰ Многи су сматрали да се такав сценарио никада неће десити. Каталонска криза крајем 2017. године је, међутим, показала супротно. После вишемесечних најављених референдума о независности од стране каталонских политичких лидера предвођених председником Владе Каталоније Карлесом Пуђдемоном, у октобру месецу 2017. године то се и десило. Упркос упозорењима од стране шпанске власти, референдум је спроведен у атмосфери напетости, како у Шпанији, тако и у добром делу Европе. Чак 95% изашлих грађана је гласало за независност, мада је испод 50% уписаних бирача изашло на изборе. Интервенисала је и федерална полиција Шпаније, те је било повређених у сукобима. Неколико дана након референдума, Пуђдемон је прогласио независност, што је за резултат имало покретање члана 155. од стране шпанске Владе (подржано од стране Сената), те издавање налога за хапшење Пуђдемона, који убрзо напушта земљу. Шпанија је показала озбиљност и функционалност институција у најгорај кризи у протеклих неколико деценија и покушај отцепљења је пропао. Оно што је још значајније јесте процена да око половине становника Каталоније не жели да напусти Шпанију, што су показали кроз контрапротесте након референдума. ¹¹ Очигледно је да је велики број Каталонаца препознао регионалну аутономију као прихватљив оквир за политичку самоуправу, као и за очување свог културног и језичког идентитета.

Након неколико деценија борбе против терористичке сепаратистичке групе ЕТА, Шпанија је успела да дефинитивно елиминира ову врсту претње по њен суверенитет и територијалну целовитост. ЕТА је покушала да насилним и ванинституционалним путем учини регион Баскију независном државом. Резултат њихове борбе биле су стотине мртвих грађана широм Шпаније, као и ширење страха и неизвесности међу добрим делом Баска који такав пут нису подржавали. ЕТА је настала као реакција на франкистичку диктатуру која је гушила сваки вид аутономије Баска, али је чињеница да је ова терористичка група извршила већи број напада након него ли пре Франкове смрти. У протеклих неколико година, Шпанија је успела да у потпуности разоружа ову групу, али и да ухапси и процесуира велики број њених припадника. Средином 2018. године, ЕТА је и званично престала да постоји. Поставља се питање како је шпанска држава успела да изађе на крај са терористима који су некада имали прећутну подршку великог броја својих сународника. Као прво, усвајањем и

¹⁰ <http://www.dw.com/sr/nuklearna-opcija-za-kataloniju/a-40875858>,

Приступљено: 18.05.2018. године

¹¹ <http://www.bbc.com/news/world-europe-41584864>, Приступљено: 18.05.2018. године

спровођењем историјско-политичког модела регионализације Шпанија је омогућила Баскима да у свом региону (шпа. Pais Vasco) остваре широк степен политичке, економске и културне аутономије. Баскија, која је у време Франкове диктатуре била запостављена провинција, ушла је у доба економског просперитета. Захваљујући својој фискалној аутономији, Баскија је постала један од најбогатијих шпанских региона. Раст привреде је допринео и порасту природног прираштаја Баска. Уколико томе додамо и чињеницу да је употреба баскијског језика веома заживела, као и то да су Баски добили могућност да се путем политичког организовања легитимно боре за своје политичке интересе, онда је јасно да је овај регион итекако осетио погодности регионализације Шпаније. Стога не чуди чињеница да су подршка и чланство ЕТА-е годинама опадали, да би у последњих неколико година лидери ове групе схватили да њен начин борбе нема будућност. ЕТА је и сама објавила да Баски треба да се боре институционалним путем, а не насиљем, те да се она повлачи.¹²

Закључна разматрања

Захваљујући компромису између централне власти из Мадрида и политичких представника током израде Устава 1978. године, Шпанија је постала регионална држава. Уважавајући постојање историјских регионалних целина на својој територији, као и тежње мањинског становништва за политичком и економском аутономијом, шпански модел регионализације представља балансирано решење између тих тежњи и жеље централне власти да очува јединство државе. Устав, а након њега и статуту региона, представљају темељ овог историјско-политичког модела регионализације. Од времена доношења Устава до данас Шпанија је прошла кроз различите кризне периоде. Регионални аранжман није умирио баскијске терористе, који су, штавише, након његовог усвајања још жешће наставили са нападима. Каталонски сепаратисти су видели у њему само прелазну фазу на путу ка добијању пуне независности. Регионална држава је, поред свих тих изазова, успела да опстане. Томе је допринело неколико ствари. Прво, шпанска власт је одлучно и бескомпромисно поштовала уставни поредак и борила се, пре свега политичким средствима, за целовитост Шпаније. Друго, очигледно је током година регионализација перципирана од стране доброг дела Каталонаца и Баска као прихватљив оквир за остваривање својих права. Треће, ЕТА је у толикој мери изгубила подршку и чланство да је морала да се угаси. Четврто, велики део каталонског становништва не подржава издвајање Каталоније из Шпаније. На крају, успешно спречавање издвајања Каталоније институционалним путем, као и потпуни политички и војни слом баскијске терористичке организације ЕТА нам дају за право да констатујемо да историјско-политички модел регионализације има будућност, те да је спреман да се носи и са највећим изазовима.

¹² <https://www.reuters.com/article/us-spain-eta-reaction/end-of-eta-met-with-both-relief-and-resentment-in-basque-country-idUSKBN1I32B0>, Приступљено: 18.05.2018. године

Литература:

1. Agranoff, Robert (1996): "Federal Evolution in Spain", *International Political Science Review*, Sage Publications, Ltd, London, Vol. 17, No 4, pp. 385-401.
2. Brandt, Joseph (1977): *Toward the New Spain: The Spanish Revolution of 1868 and the First Republic*, Porcupine Press, Philadelphia
3. Vacić, Zoran; Mijatović, Boško; Simić, Aleksandar i Radović, Zorica (2003), *Regionalizacija Srbije*, Centar za liberalno – demokratske studije, Beograd
4. De Quesada, Alejandro (2014): *The Spanish Civil War 1936-1939 (I)*, Osprey Publishing, Oxford
5. Komšić, Jovan (2007): *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia, Novi Sad
6. Lockwood, Ben (2000): "The Assignment of Powers in Federal and Unitary States", *The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS)*, No 569, Department of Economics, University of Warwick, Coventry, <https://pdfs.semanticscholar.org/94a5/db620a0a549ae2f848cc3e864ed7d92cf630.pdf>, 14.05.2018, pp.1-33.
7. Moreno, Luis (2007): "Federalization in multinational Spain", in M. Burgess and J. Pinder (eds.), *Multinational Federations*, London, Routledge, 2007, pp. 86-107.
8. Popović, Milijan (2003): "Srbija kao regionalna država", *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Pravni fakultet, Novi Sad, vol. 37, br. 3, str. 9-42.
9. Pajvančić, Marijana (2009): *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Centar za regionalizam, Novi Sad
10. Payne, Stanley (1971): "Catalan and Basque Nationalism", *Journal of Contemporary History*, Sage Publications Ltd, London, Vol. 6, No. 1, pp. 15-51.
11. Perović, Bojana (2010): "Ustavno ustrojstvo regionalne države u Španiji", *Međunarodni problemi*, Vol. LXII, br. 3, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 489-530.
12. Richards, Michael (1998): *A Time of Silence: Civil War and the Culture of Repression in Franco's Spain, 1936-1945*, Cambridge University Press, Cambridge
13. Smith, Julia (2000): "Regionalism in a New Europe: The Cases of the Basque and Catalan in Spain", *Senior Thesis Projects, 1993-2002*, University of Tennessee, Knoxville, http://trace.tennessee.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=utk_interrstp2, 14.05.2018, pp. 1-33.
14. Carr, Raymond (1982): *Spain, 1808-1975*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford

Документи:

1. *Estatuto de Autonomia de Cataluña* (1979): Boletín Oficial de Estado, Num. 306, Madrid
2. *Statute of Autonomy of Catalonia* (2006): Parlament de Catalunya, Organic Act 6/2006, Barcelona
3. *Constitución Española* (1978): Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, NIPO: 007-14-093-3, Madrid
4. *Constituzione della Repubblica Italiana* (2009): Senato della Repubblica, <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, 14.05.2018.

Интернет извори:

1. <https://www.nytimes.com/2017/10/28/world/europe/spain-catalonia-basque-independence.html>, Pristupljeno: 16.05.2018. godine
2. <https://www.blic.rs/vesti/svet/baskijski-predsednik-trazi-od-eu-podrsku-za-referendum/3d9bfys>, Pristupljeno: 16.05.2018. godine
3. https://elpais.com/elpais/2015/07/13/opinion/1436802970_502236.html, Pristupljeno: 17.05.2018. godine
4. <https://www.reuters.com/article/us-spain-eta-reaction/end-of-eta-met-with-both-relief-and-resentment-in-basque-country-idUSKBN1I32B0>, Pristupljeno: 18.05.2018. godine
5. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/8622688/ETA-timeline-list-of-attacks-by-Basque-separatist-group.html>, Pristupljeno: 14.05.2018. godine
6. <http://www.dw.com/bs/katalonski-vrisak-za-nezavisnost/a-40644485>, Pristupljeno: 15.05.2018. godine
7. <http://www.dw.com/sr/nuklearna-opcija-za-kataloniju/a-40875858>, Pristupljeno: 18.05.2018. godine
8. <https://www.reuters.com/article/us-spain-election-catalonia/podemos-victory-in-catalonia-a-blow-for-struggling-separatists-idUSKBN0U400B20151221>, Pristupljeno: 17.05.2018. godine
9. <http://www.dw.com/en/catalonias-independence-movement-a-brief-history/g-40819449>, Pristupljeno: 14.05.2018. godine
10. <https://www.theguardian.com/world/live/2017/oct/01/catalanindependencereferendum-spain-catalonia-vote-live>, Pristupljeno: 16.05.2018. godine
11. <http://www.bbc.com/news/world-europe-41584864>, Pristupljeno: 18.05.2018. godine

HISTORICAL-POLITICAL MODEL OF REGIONALIZATION IN SPAIN: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Summary: In this Paper we will consider the challenges facing the Spanish regional state. First, we will analyze the concept and different models of regionalization, and then we will look at the history of the vertical government in Spain. We will analyze the so-called a historical-political model of regionalization, as a specific regionalization model applied in Spain after the 1978 Constitution was adopted. We will focus, first and foremost, on the challenges that the decades stand for this model - such as Catalan and Basque separatism, but also the demand for the federalization of Spain. Finally, we will put forward arguments in which we will try to defend the view that the Spanish model of regionalization is a long-lasting and satisfactory solution, whose functioning has shown that it has a future, and recommends it as a mechanism for the democratic overcoming of separatist tendencies in other European countries.

Key words: regionalization, historical-political model, Kingdom of Spain, separatism, Basque, Catalonia

