

Κεφάλαιο 2

Το τέλος του εθνικού κράτους;

Ακρατικά έθνη

Βέλγιο – Ομοσπονδιακή λύση ή ολισθηρή πλαγιά;

«Ασύμμετρος» φεντεραλισμός – Ισπανία

Βρετανία – Άλλο ένα υβριδικό μοντέλο

Γαλλία – Όχι τόσο αδιαίρετη πλέον

Η ΕΕ και το τέλος της εθνικής κυριαρχίας;

Απαρχή, διεύρυνση και θεσμοί

Ολοκλήρωση διαμέσου της οικονομίας και του νόμου

Η Συνθήκη της Λισαβόνας – Ένα σύνταγμα καθ' όλα εκτός του ονόματος;

Το τέλος του εθνικού κράτους;

Εθνικό κράτος είναι μια χώρα στην οποία τα σύνορα του πολιτικού και διοικητικού συστήματος θεωρούνται –ορθά ή λανθασμένα– ότι συμπίπτουν με εκείνα που περικλείουν έναν πληθυσμό με κοινή κουλτούρα, ιστορία και (πιθανόν) γλώσσα.

Η ύπαρξη **εθνικής κυριαρχίας** για ένα κράτος σημαίνει ότι έχει το τελικό δικαίωμα να αποφασίζει και να ελέγχει, ελεύθερο από εξωτερικές επεμβάσεις, πώς θα κυβερνηθεί και ποια κατεύθυνση θα πάρει.

Όπως είδαμε στο Κεφάλαιο 1, στα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα η Ευρώπη παγιώθηκε ως μια ήπειρος κρατών. Αυτά δομήθηκαν πάνω στη βάση –που μερικές φορές ήταν υπαρκτή, και άλλες πιο πλασματική– ότι αυτά τα κράτη ήταν η θεσμική έκφραση ενός έθνους, μιας κοινότητας ανθρώπων που ζουν (και στις περισσότερες περιπτώσεις έχουν γεννηθεί) σε μια περιοχή, ανάμεσα σε άλλους ανθρώπους με τους οποίους αισθάνονται ότι τους συνδέει μια στενή σχέση. Αυτά τα **εθνικά κράτη** θεωρούνταν *κυρίαρχα* με την έννοια ότι ασκούσαν την υπέρτατη πολιτική εξουσία μέσα στα εδαφικά σύνορά τους και παρέμεναν ελεύθερα από παρεμβάσεις εξωτερικών στοιχείων.

Όμως, η πραγματικότητα σπάνια ταίριαζε με αυτή την παραδοχή. Αυτό συνέβαινε για δύο λόγους. Πρώτον, πολλές ευρωπαϊκές χώρες περιέχουν «ακρατικά έθνη» (Keating, 2001). Αυτά είναι μειονότητες που θεωρούν ότι είναι, ή ότι ανήκουν, σε ένα έθνος διαφορετικό από εκείνο πάνω στο οποίο ισχυρίζεται ότι έχει θεμελιωθεί το κράτος. Τα τελευταία χρόνια, πολλές μειονότητες έχουν πολιτικοποιηθεί και, όπως θα δούμε παρακάτω, έχουν υποχρεώσει κράτη να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις τους. Δεύτερον, ελάχιστα κράτη θα μπορούσαν να ισχυριστούν ότι διαθέτουν πλήρη ελευθερία από εξωτερικές «παρεμβάσεις». Τα κράτη της ΚΑΕ που αρχικά ελέγχονταν (αν και όχι επισήμως) από τη Σοβιετική Ένωση δεν είναι παρά το πιο κραυγαλέο παράδειγμα. Πολλά από τα δυτικά κράτη, εντασσόμενα στην ΕΕ, επίσης συνδύασαν (όπως θα έλεγαν μερικοί) ή απεμπόλησαν (όπως θα έλεγαν κάποιοι άλλοι) την **εθνική κυριαρχία** τους.

Σκοπός μας σε αυτό το κεφάλαιο είναι να διερευνήσουμε, με τη σειρά, και τις δύο πλευρές του φαινομένου που μερικοί εμφανίζουν ως το τέλος του εθνικού κράτους στην Ευρώπη. Αρχίζουμε εξετάζοντας πώς το φαινόμενο του **μειονοτικού εθνικισμού** συντελεί ώστε ιστορικά ενιαία κράτη (στα οποία η υποεθνική διακυβέρνηση

ση παραδοσιακά δεν είχε ουσιαστική δύναμη) να μοιάζουν περισσότερο με εκείνα τα ομοσπονδιακά κράτη όπου (όπως θα δούμε στο Κεφάλαιο 3) η τοπική αυτονομία ήταν σημαντική από παλιά. Και θέτουμε το ερώτημα αν οι υβριδικές μορφές τις οποίες έχουν πάρει αυτά τα κράτη θα είναι αρκετές για να τα σώσουν από την τελική διάσπαση. Στη συνέχεια, εξετάζουμε πώς η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να υπονομεύει το εθνικό κράτος τόσο «από πάνω» όσο ακόμα και «από μέσα».

Ακρατικά έθνη

Μερικοί Ευρωπαίοι έχουν μια συναισθηματική σύνδεση –που μερικές φορές είναι άδηλη ή λανθάνουσα, και μερικές εκδηλώνεται με πολύ θόρυβο ή ακόμα και με βία– με ένα έθνος διαφορετικό από εκείνο του κράτους στο οποίο ζουν. Σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες υπάρχει μια καθαρή εδα-

φική, καθώς και ιστορική και πολιτισμική (και πιθανόν γλωσσική) οριοθέτηση ανάμεσα σε αυτές τις «εθνικές μειονότητες» και την πλειοψηφία του πληθυσμού, ακόμα και αν η μειονότητα ουσιαστικά περιβάλλεται από την πλειονότητα μέσα στο «θύλακό» της (μια μικρότερη αλλά διακριτή περιοχή μέσα σε μια μεγαλύτερη). Σε άλλα μέρη, η μειονότητα μπορεί να υποστηρίξει ότι υπάρχει καθαρή εδαφική οριοθέτηση, αλλά τα άτομα της πλειονότητας που ζουν μέσα στο θύλακο είναι τόσο πολλά, ώστε η κατάσταση να είναι πολύπλοκη και συγκεχυμένη. Πολυπλοκότητα και σύγχυση μπορεί επίσης να δημιουργηθεί όταν μια μειονότητα σε ένα κράτος θεωρεί τον εαυτό της μέρος ενός έθνους, αλλά η πλειονότητα των μελών αυτού του έθνους ζει σε ένα γειτονικό κράτος – μια κατάσταση που μπορεί να οδηγήσει στον «αλυστρωτισμό» (την επιδίωξη της επανένωσης με την πατρίδα). Αυτή η κατάσταση (αν εξαιρέσουμε τη Βόρεια Ιρλανδία) παρατηρείται πολύ πιο συχνά στην ΚΑΕ παρά στη Δύση: οι ουγγρικοί πληθυσμοί της Σλοβακίας, της Σερβίας και της Ρουμανίας που αναφέραμε στο Κεφάλαιο 1 είναι εμφανή παραδείγματα (βλέπε Csergo και Goldgeier, 2004). Στη Δύση (και πάλι με εξαίρεση την Ιρλανδία), κράτη που θα μπορούσαν να διεκδικήσουν κάποια κοινή ταυτότητα δεν έδειξαν κανένα ενδιαφέρον να επέμβουν στην πολιτική των γειτόνων τους: παραδείγματα περιλαμβάνουν τους Σουηδούς

ΒΑΣΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Μερικά κράτη περιλαμβάνουν κατοίκους που αισθάνονται είτε ότι η περιοχή τους θα έπρεπε να είναι μέρος μιας γειτονικής χώρας είτε ότι οι ίδιοι αποτελούν ένα έθνος που του αξίζει ένα δικό του κράτος. Αυτός ο συνδυασμός ενόχλησης και φιλοδοξίας παλιότερα καταπιεζόταν από δικτατορίες ή παρέμενε σε λανθάνουσα κατάσταση λόγω ευρύτερων προσπαθειών να εξασφαλιστεί υλική ευμάρεια. Αυτό άλλαξε με την έλευση της δημοκρατίας, με την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και με μια τάση προς την αποκέντρωση. Αν εξαιρέσουμε τα Βαλκάνια, οι φόβοι ότι η άνοδος του μειονοτικού εθνικισμού μπορεί να προκαλέσει προσπάθειες ριζικών μεταβολών των συνόρων και εκτεταμένων καταπατήσεων των ανθρώπινων δικαιωμάτων δεν έχουν υλοποιηθεί.

Ο **μειονοτικός εθνικισμός** είναι η αίσθηση από μέρους μιας κοινότητας μέσα σε ένα κράτος ότι ανήκει σε ένα διαφορετικό έθνος και ότι θα πρέπει επομένως να του παραχωρηθεί κάποια αυτονομία, ειδικά δικαιώματα ή ακόμα και ανεξαρτησία.

με τους σουηδόφωνους Φινλανδούς, ή τους Αυστριακούς με τους γερμανόφωνους Ιταλούς, ή τους Ολλανδούς με τους ολλανδόφωνους Βέλγους.

Από την άλλη πλευρά όμως, η ευρωπαϊκή ιστορία παρέχει πολλά παραδείγματα των αιματηρών συνεπειών που μπορεί να έχει ο μειονοτικός εθνικισμός. Όπως είδαμε στο Κεφάλαιο 1, ο ίδιος ο Α΄ Παγκόσμιος Πόλεμος πυροδοτήθηκε από σέρβους εθνικιστές που ήθελαν να αποτινάξουν το ζυγό της Αυστροουγγρικής Αυτοκρατορίας. Ήταν όμως ειρωνικό το γεγονός ότι οι διεθνείς συνθήκες που υπογράφηκαν μετά τον πόλεμο ήταν τόσο προσηλωμένες στο διαμελισμό της Αυστροουγγρικής Αυτοκρατορίας, ώστε δημιούργησαν τεχνητά σύνορα τα οποία, στην ΚΑΕ, συχνά άφηναν γλωσσικές μειονότητες αποκλεισμένες μέσα σε ένα κράτος το οποίο δεν θεωρούσαν δικό τους. Αυτό ήταν ένα πρόβλημα με το οποίο δεν ασχολήθηκαν πολύ οι αρχιτέκτονες της ειρήνης μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, με μοναδική εξαίρεση τη (σουηδική) γερμανική μειονότητα στην Τσεχοσλοβακία, ένα από τα πολλά «τεχνητά» κράτη που δημιουργήθηκαν μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Μετά το 1945, μια ήδη ευρεία συναίνεση σχετικά με τα σύνορα της δυτικής Ευρώπης ουσιαστικά παγιώθηκε από την ανάγκη συλλογικής ενότητας ενάντια στην απειλή της Σοβιετικής Ένωσης. Αυτή η απειλή διασφάλισε επίσης ότι ο Ισπανός δικτάτορας Francisco Franco θα είχε ελευθερία κινήσεων για να καταπνίξει τις προσπάθειες εκείνων των «Ισπανών» που διεκδικούσαν την αρχαία αυτονομία των περιοχών τους. Επιπλέον, η καταναλωτική ευημερία που αποτέλεσε το φυσικό συμπλήρωμα της ειρήνης και της δημοκρατίας βοήθησε επίσης να συμφιλιωθούν οι μειονότητες με την ιδέα ότι θα

ζουν δίπλα σε μια εξίσου καταναλωτική πλειονότητα. Στο μεταξύ, στην Ανατολή, τα κομμουνιστικά καθεστώτα κατόρθωσαν να περιορίσουν αποτελεσματικά, ή ίσως και να εξαλείψουν, τυχόν επίμονες διαμάχες τέτοιου είδους ανάμεσα στα κράτη-μέλη του Συμφώνου της Βαρσοβίας αλλά και μέσα σε αυτά (βλέπε Κεφάλαιο 1).

Εν μέρει ως αποτέλεσμα των παραπάνω, ελάχιστα από τα έργα για την πολιτική στις χώρες της Ευρώπης που γράφτηκαν στις τρεις δεκαετίες μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο θεωρούσαν ότι ο «μειονοτικός εθνικισμός» εμφανίζει αρκετό σύγχρονο ενδιαφέρον, ώστε να του αφιερώσουν πολύ χώρο – τα περισσότερα δεν τον ανέφεραν καθόλου. Ο μειονοτικός εθνικισμός ως διαιρετική τομή ήταν λείψανο μιας περασμένης εποχής. Θεωρήθηκε ότι κι αυτός, όπως και η θρησκεία, η άλλη πρώην σημαντική διαιρετική τομή, θα χανόταν στην ομίχλη της ιστορίας. Όμως, η ταυτότητα και η αφοσίωση την οποία ονομάζουμε εθνικισμό, η ανάγκη να ανήκουμε σε μια «φανταστική κοινότητα» με την οποία αισθανόμαστε μια ουσιαστική σύνδεση (Anderson, 1991: 5-7) φαινόταν μόνο ότι έχει σβήσει. Στην πραγματικότητα, τα κάρβουνα μπορούσαν εύκολα να αναζωπυρωθούν. Ότι και αν έκαναν τα κράτη για να «αντιμετωπίσουν» αυτά τα θέματα –είτε προσπάθησαν να τα αγνοήσουν (Γαλλία) είτε αναγνώρισαν βαθμιαία την ύπαρξή τους (Βρετανία και Βέλγιο) είτε τα κατέστειλαν βίαια–, ήταν φανερό ότι δεν τους στέρησαν το οξυγόνο που χρειαζόνταν για να υπάρχουν, έστω και μόνο σε λανθάνουσα αντί για εκδηλωμένη μορφή.

Η μετάβαση του μειονοτικού εθνικισμού από λανθάνουσα σε ενεργή κατάσταση φαίνεται να οφείλεται, κατά κύριο λόγο, σε δύο εξελίξεις. Πρώτον, η έννοια της

ίδιας της δημοκρατίας φαίνεται να έχει υποστεί σημαντική παραμόρφωση από τη δεκαετία του 1960 και μετά. Άρχισε να περιλαμβάνει ιδέες όπως η «επικουρικότητα» (αποφάσεις που λαμβάνονται στο κατώτερο δυνατό επίπεδο) και η συμμετοχή, ιδιαίτερα ως αντίδραση στην ιδέα ότι ο εκτεταμένος κυβερνητικός τομέας είναι μειονέκτημα και ότι το πολιτικό σύστημα υποφέρει από «υπερφόρτωση» (βλέπε Κεφάλαιο 3). Αντί τα κράτη να προσπαθούν μάταια να προλάβουν και να εξισορροπήσουν πάρα πολλές απαιτήσεις από πάρα πολλές ομάδες που ζητούν πάρα πολλά χρήματα (ιδιαίτερα σε μη αποδοτικές μακρινές περιφέρειες), ήταν προτιμότερο να αφήνουν αυτές τις ομάδες να τα βγάλουν πέρα μόνες τους. Αυτή η συμβουλή ίσχυε για την αντιμετώπιση τόσο των εθνικών μειονοτήτων όσο και οποιασδήποτε άλλης ομάδας. Δεύτερον, η δημοκρατία, ή τουλάχιστον η εκλογική συμπεριφορά, έδειχνε να εξαρτάται λιγότερο από την τάξη (βλέπε Κεφάλαιο 6): προφανώς, δεν υπήρχε κάποια αναγκαστική αντιστάθμιση ανάμεσα στην τάξη και την εθνική ή την περιφερειακή ταυτότητα, αλλά καθώς η ένταση της μιας μειωνόταν, η ένταση της άλλης έδειχνε να αυξάνεται.

Αυτό εξηγείται εν μέρει όχι μόνο από την κοινωνιολογία αλλά και από την πολιτική και την οικονομία. Για παράδειγμα, στη Βρετανία η αυξημένη αίσθηση των Σκωτσέζων ως διακριτής εθνότητας είναι πιθανό να επηρεάστηκε από την επιβολή αντιλαϊκών μέτρων από μια κατά κύριο λόγο αγγλική συντηρητική κυβέρνηση στη δεκαετία του 1980. Εκείνο το διάστημα, το «Λονδίνο» κατηγορήθηκε ευρέως για μια οικονομική ύφεση που κατέφερε σοβαρό πλήγμα στη βαριά κατασκευαστική βιομηχανία της Σκωτίας – και όλα αυτά ενώ οι

εθνικιστές (που όλο και πιο συχνά ήταν υποψήφιοι σε όλες τις εκλογικές αναμετρήσεις) υποστήριζαν ότι τα πλούσια πετρελαϊκά κοιτάσματα της Σκωτίας, μεταξύ άλλων, μπορούσαν να την καταστήσουν ένα βιώσιμο ανεξάρτητο κράτος μέσα στην ΕΕ. Στην Ισπανία και στο Βέλγιο, επίσης, η επιθυμία για μεγαλύτερη αυτονομία από μέρους μερικών τουλάχιστον από τα έθνη που απαρτίζουν αυτά τα κράτη οφειλόταν παρομοίως σε ένα μείγμα πολιτικών και οικονομικών παραγόντων, και αναπτύχθηκε και αυτή σε ένα πλαίσιο όπου η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έδειχνε να προσφέρει τη δυνατότητα της ευημερίας σε μικρά κράτη.

Όμως, τα οικονομικά συμφέροντα και οι θεσμοί δεν εξηγούν τα πάντα. Σήμερα, μόνο οι πιο προκατακλυσμαίοι μαρξιστές ή οι πιο φανατικοί «θεσμιστές» θα ισχυρίζονταν ότι η πολιτιστική ή άλλη ταυτότητα των ανθρώπων μπορεί να «αναγνωστεί» από τη θέση τους μέσα στην αγορά ή τις πολιτικές δομές στις οποίες είναι ενσωματωμένοι. Προφανώς, είμαστε όλοι κοινωνικοί και συναισθηματικοί δρώντες, εκτός από οικονομικοί, και μπορούμε να αποθηκεύσουμε, να ανακτήσουμε και να εκφράσουμε την αφοσίωσή μας σε πολλαπλά αντικείμενα – όχι απαραίτητα κατά βούληση, αλλά σίγουρα όταν εμπνεόμαστε από γεγονότα, ή τουλάχιστον από την ερμηνεία που δίνεται σε αυτά τα γεγονότα από ηγέτες που έχουν την ικανότητα να εμπνέουν ή να δημαγωγούν. Και οι συνέπειες μιας τέτοιας πολιτικοποίησης μπορεί να είναι τραγικές. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, στην πρώην Γιουγκοσλαβία, «γκάγκστερ» πολιτικοί διήγειραν σε τέτοιο βαθμό τον λανθάνοντα μειονοτικό εθνικισμό, ώστε να προκληθεί εμφύλιος πόλεμος και επιχειρήσεις φόνων και βίαιων απομακρύνσεων που ονο-

μάστηκαν ευφημιστικά «εθνικές εκκαθαρίσεις» (Πλαίσιο 2.1).

Τα τρομερά γεγονότα στα Βαλκάνια στις αρχές της δεκαετίας του 1990 αποτέλεσαν την απόδειξη αυτής της τάσης, και ενίσχυσαν τους φόβους ότι τα κράτη της ΚΑΕ μπορεί να γιορτάσουν την απελευθέρωσή τους από τα σοβιετικά αυτοκρατορι-

κά δεσμά προσπαθώντας να δημιουργήσουν συγκεντρωτικά έθνη πλειονοτήτων σαν εκείνα που χαρακτήριζαν τη δυτική Ευρώπη τον 19ο αιώνα. Έθνη, με άλλα λόγια, που αγνοούσαν τις επιθυμίες ακόμα και πολύ σημαντικών μειονοτήτων, δίνοντας πρόνοια στον «εθνοτικό εθνικισμό» σε βάρος ενός «πολιτικού εθνικισμού», που μπορεί

ΠΛΑΙΣΙΟ 2.1

Διάσπαση στα Βαλκάνια

Η Γιουγκοσλαβία δημιουργήθηκε από τις νικήτριες δυνάμεις του Α' Παγκόσμιου Πολέμου όχι μόνο για να εξαλείψουν την Αυστροουγγρική Αυτοκρατορία, αλλά και για να περιορίσουν εκείνα τα έθνη της Βαλκανικής των οποίων η εξέγερση κατά της αυτοκρατορίας συντέλεσε στην αρχική πυροδότηση της σύγκρουσης. Η Γιουγκοσλαβία, αν και ήταν κομμουνιστική χώρα από το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου, διατήρησε την ανεξαρτησία της από τη Σοβιετική Αυτοκρατορία. Ήταν επίσης ένα ομοσπονδιακό κράτος που αποτελούνταν από έξι δημοκρατίες. Αυτές ήταν η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Κροατία, η ΠΓΔΜ, το Μαυροβούνιο, η Σλοβενία και η Σερβία, η οποία περιείχε επίσης δύο αυτόνομες επαρχίες (το Κόσοβο και τη Βοϊβοδίνα) με μη σερβικούς πληθυσμούς (αλβανικό και ουγγρικό αντίστοιχα). Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, πραγματοποιήθηκαν πολυκομματικές εκλογές στις δημοκρατίες το 1990. Σε όλες τις περιπτώσεις κέρδισαν τα μη κομμουνιστικά εθνικιστικά κόμματα, εκτός από τη Σερβία και το Μαυροβούνιο, όπου εξελέγη το Σοσιαλιστικό Κόμμα (ο διάδοχος των κομμουνιστών) με μια επιθετική εθνικιστική πλατφόρμα. Ο Slobodan Milošević, ο σέρβος ηγέτης, είχε ήδη καταργήσει το αυτόνομο καθεστώς του Κόσσοβου και της Βοϊβοδίνας, προκαλώντας έτσι φόβους ότι η Σερβία θα προσπαθούσε να επιβάλει την εξουσία της στις άλλες δημοκρατίες.

Διαβλέποντας την ευκαιρία, η Σλοβενία και η Κροατία ανακήρυξαν την ανεξαρτησία τους τον Ιούνιο του 1991, για να ακολουθήσει η ΠΓΔΜ τον Νοέμβριο. Ο γιουγκοσλαβικός στρατός έκανε ελάχιστες ή και καμία προσπάθεια να σταματήσει τη Σλοβενία και την ΠΓΔΜ. Στην Κροατία όμως ξέσπασε ένας εξάμηνος εμφύλιος πόλεμος, στη διάρκεια των οποίων οι Σέρβοι που ζούσαν στην Κροατία, με την υποστήριξη του γιουγκοσλαβικού στρατού, πήραν υπό τον έλεγχό τους περίπου το ένα τρίτο του νέου κράτους. Στις αρχές του επόμενου έτους (τον Μάρτιο του 1992), η Βοσνία-Ερζεγοβίνη ανακήρυξε την ανεξαρτησία της, μια ενέργεια που οδήγησε σε έναν τριμερή εμφύλιο πόλεμο ανάμεσα σε Βόσνιους Σέρβους, Βόσνιους Κροάτες (που είχαν και οι δύο την υποστήριξη του στρατού των αντίστοιχων κρατών) και Βόσνιους μουσουλμάνους. Τα ευρωπαϊκά κράτη, αν και ζήτησαν από τις ΗΠΑ να τους επιτρέψουν να

καταλήξουν σε μια λύση, ήταν από την αρχή διχασμένα. Κανένα δεν ήθελε να αναμειχθεί, και πολλά μάλιστα κατηγορούσαν τη Γερμανία ότι με την αναγνώριση της Κροατίας πυροδότησε αρχικά τον πόλεμο. Επειδή δεν μπορούσαν (ή δεν ήθελαν) να υποστηρίξουν τις διπλωματικές πρωτοβουλίες τους με στρατιωτικές ενέργειες (ιδιαίτερα ενάντια στη Σερβία), οι πρωτοβουλίες αυτές αποδείχτηκαν άκαρπες. Ο πόλεμος πήρε τέλος μόλις το 1995, μετά την απειλή αμερικανικής στρατιωτικής επέμβασης, αλλά στο μεταξύ οι νεκροί και οι τραυματίες ανέρχονταν σε εκατοντάδες χιλιάδες, και οι πρόσφυγες σε εκατομμύρια. Πολλά ήταν τα θύματα της λεγόμενης «εθνικής εκκαθάρισης» – του βίαιου εκτοπισμού πληθυσμών (και, σε μερικές περιπτώσεις, των συστηματικών βιασμών, βιαιοπραγιών και φόνων) με σκοπό να γίνουν καθαρά σερβικές ορισμένες περιοχές (ή, σε μικρότερο βαθμό, να γίνουν καθαρά κροατικές, και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, μουσουλμανικές).

Η Συνθήκη Ειρήνης Ντέιτον που επιτεύχθηκε με τη μεσολάβηση των ΗΠΑ δεν έκανε τίποτα περισσότερο σχεδόν από το να αναγνωρίσει την κατάσταση στη Βοσνία έτσι όπως ήταν. Η χώρα είναι τώρα χωρισμένη σε τρία τμήματα που είναι σε μεγάλο βαθμό εθνοτικά ομογενή, με τους Σέρβους να είναι οι μεγαλύτεροι κερδισμένοι και τους μουσουλμάνους οι μεγαλύτεροι χαμένοι. Όταν όμως, τέσσερα χρόνια αργότερα, το καθεστώς Μίλοσενιέ αποπειράθηκε να προχωρήσει στην «εθνική κάθαρση» του αλβανικού πληθυσμού από το Κόσοβο, οι Αμερικανοί και οι Ευρωπαίοι – συνεργαζόμενοι υπό την αιγίδα του ΝΑΤΟ – προχώρησαν άμεσα σε αεροπορικούς βομβαρδισμούς που διήρκησαν από τον Μάρτιο μέχρι τον Ιούνιο του 1999.* Αυτό επέσπευσε επίσης την πτώση του καθεστώτος Μίλοσενιέ, το οποίο αντικαταστάθηκε το 2000 από πολιτικούς που επιθυμούσαν να δώσουν τέλος στην απομόνωση της χώρας τους. Όμως, άφησε επίσης στους Ευρωπαίους έναν άλλο πολύ σοβαρό πονοκέφαλο, συγκεκριμένα τι να κάνουν με την επιθυμία της αλβανικής πλειονότητας του Κόσοβου να μετατρέψει την επαρχία της σε ανεξάρτητη χώρα – μια επιθυμία που είχε τη συμπάθεια των Αμερικανών αλλά προκάλεσε ανησυχία στην Κίνα και τη Ρωσία, οι οποίες, όπως ήταν φυσικό, φοβούνταν το προηγούμενο που θα δημιουργούσε κάτι τέτοιο.

* Για μια περισσότερο λεπτομερή περιγραφή των γεγονότων που οδήγησαν στους αεροπορικούς βομβαρδισμούς της Σερβίας από το ΝΑΤΟ, βλ. Tim Judah (2002), *Kosovo: War and Revenge*, New Haven: Yale University Press, σσ. 61-164, και Tim Judah (2005), «Kosovo's moment of Truth», *Survival* 47(4): 73-84. Σύμφωνα με τη μάλλον ακριβέστερη περιγραφή του Judah, οι Σέρβοι προχώρησαν σε εκκαθαρίσεις, προκειμένου να εξασφαλίσουν συνεχές σερβικό έδαφος, μόνο μετά την έναρξη των βομβαρδισμών. Η πρόκληση ωστόσο φαίνεται να ξεκίνησε από την πλευρά του UCK (Απελευθερωτικός Στρατός Κόσοβου), το οποίο επιχείρησε με τη χρήση αντάρτικου να εμφανίσει τους Αλβανούς Κοσοβάρους ως θύματα των σερβικών δυνάμεων ασφαλείας, προκειμένου να κινητοποιήσει τη διεθνή κοινή γνώμη υπέρ της ανεξαρτησίας. Η διαπίστωση των προθέσεων της αλβανικής πλευράς από τους Σέρβους, οι οποίοι επιθυμούσαν τη διευρυμένη αυτονομία σε ένα Κόσοβο που θα ήταν όμως υπό τη σερβική κυριαρχία, τους ώθησε στις αρχές του 1999 σε μια οργανωμένη προσπάθεια μείωσης της στρατιωτικής δύναμης του UCK και τελικά στη γενίκευση των στρατιωτικών συρράξεων και την επακόλουθη αύξηση του αριθμού των προσφύγων. (Σ.τ.Ε.)

να πήγαζε από έναν κυρίαρχο εθνοτικό πυρήνα αλλά να απορροφούσε, με έναν περισσότερο ή λιγότερο ειρηνικό τρόπο, πρώτα την ελίτ και κατόπιν τους κατοίκους πιο περιφερειακών περιοχών (βλέπε Péteri, 2000· Schörfli, 1995, και Smith, 1991). Ευτυχώς, στο μεγαλύτερο μέρος τους αυτοί οι φόβοι δεν επαληθεύτηκαν.

Υπήρχαν οπωσδήποτε μερικές ανησυχίες, ιδιαίτερα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, για τα βαλτικά κράτη (την Εσθονία, τη Λιθουανία και ιδιαίτερα τη Λετονία). Αφού είχαν αποκτήσει την ελευθερία τους από τη Σοβιετική Αυτοκρατορία επισπεύδοντας την κατάρρευσή της, όπως ήταν φυσικό δεν ήθελαν να ασχοληθούν πολύ με τα δικαιώματα των πολλών Ρώσων που είχαν εγκατασταθεί εκεί τον προηγούμενο μισό αιώνα. Όμως, οι προσπάθειες να περιορίσουν τα δικαιώματά τους –ιδιαίτερα στον τομέα της γλώσσας και της παιδείας– δεν άντεξαν σε ένα συνδυασμό πιέσεων από τη νεοσχηματισμένη ρωσική ομοσπονδία και την ΕΕ, η οποία διευκρίνισε πολύ καθαρά ότι τα κράτη με αρνητικό παρελθόν στον τομέα των δικαιωμάτων των μειονοτήτων καλό θα είναι να μην προσπαθήσουν καν να ενταχθούν στους κόλπους της. Στην κεντρική Ευρώπη, ιδιαίτερα στην Ουγγαρία, επιμέρους πολιτικοί και κόμματα είχαν προσπαθήσει να δημιουργήσουν πολιτικό κεφάλαιο αναφερόμενοι στο παρελθόν, όταν όλοι οι «συμπατριώτες» τους ήταν ενωμένοι σε μία πατρίδα. Πολιτικοί στη Σλοβακία (όπου ζει μεγάλη εθνότητα Ούγγρων) άρχισαν επίσης στη δεκαετία του 1990 να υιοθετούν ρητορική –αλλά και αποφάσεις δημόσιας πολιτικής– αποκλεισμού μειονοτήτων, αλλά, όπως και στα κράτη της Βαλτικής, αυτός ο λαϊκισμός αναγκαστικά μαλάκωσε με την απειλή του πιθανού αποκλεισμού τους από την ΕΕ

(βλέπε Kelley, 2004, και Tesser, 2003). Κάτι εξίσου σημαντικό είναι ίσως ότι οι περισσότερες νέες δημοκρατίες της Ευρώπης έβλεπαν ότι, από τη δεκαετία του 1960 και μετά, τα δυτικά κράτη άρχιζαν να συμβιβάζονται μάλλον με την αναζωπύρωση του μειονοτικού εθνικισμού παρά να την αγνοούν ή να την καταπιέζουν. Αυτή τη «στρατηγική εδαφικής διαχείρισης» (Keating, 2006) θα εξετάσουμε τώρα με περισσότερες λεπτομέρειες.

Βέλγιο – Ομοσπονδιακή λύση ή ολισθηρή πλαγιά;

Παλιότερα ήταν εύκολο να ταξινομήσει κανείς τα ευρωπαϊκά κράτη σε δύο κατηγορίες. Η πλειοψηφία ήταν συγκεντρωτικά, **ενιαία** κράτη – μια κατηγορία που περιλάμβανε, πρώτον, τις πρώην αυτοκρατορικές δυνάμεις και τις πρώην αποικίες τους· δεύτερον, τις τότε κομμουνιστικές χώρες και, τρίτον, τα σκανδιναβικά κράτη. Παραδοσιακά, μόνο μια χούφτα ευρωπαϊκά κράτη ήταν **ομοσπονδιακά** (η Γερμανία, η Αυστρία και η Ελβετία), αν και μια τέτοια απλοϊκή διάκριση είχε πάντα τους επικριτές της, αφού μάλιστα ο φεντεραλισμός της Γερμανίας είναι πολύ διαφορετικός από το φεντεραλισμό, π.χ., των ΗΠΑ, και

ΒΑΣΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Το Βέλγιο –που θα μπορούσαμε εύλογα να πούμε ότι ήταν ένα τεχνητό δημιούργημα του 19ου αιώνα– έχει υιοθετήσει μια ομοσπονδιακή δομή λόγω των απαιτήσεων για αυτονομία της πιο δυναμικής, ολλανδόφωνης γλωσσικής του κοινότητας. Όμως αυτό, αντί να σταματήσει, μάλλον ενίσχυσε τα αιτήματα για περισσότερη (ή ακόμα και πλήρη) ανεξαρτησία.

Ενιαία κράτη είναι εκείνα στα οποία η περιφερειακή διακυβέρνηση στην πραγματικότητα είναι απλώς τοπική αυτοδιοίκηση υπηρεσιών που καθορίζονται (και συχνά χρηματοδοτούνται) από την κεντρική κυβέρνηση, και όπου οι εξουσίες που ασκούνται από την περιφερειακή διοίκηση εξαρτώνται από τη συναίνεση της κεντρικής εξουσίας.

Ομοσπονδιακά κράτη είναι εκείνα στα οποία η περιφερειακή υποεθνική διακυβέρνηση απολαμβάνει συνταγματική κατοχυρωμένη αυτονομία και λειτουργική αυτοτέλεια — με άλλα λόγια, η περιφερειακή κυβέρνηση είναι πραγματικά κυβέρνηση και όχι απλώς διοίκηση που αντιπροσωπεύει την εξουσία του κέντρου.

επίσης διαφορετικός από το φεντεραλισμό της Ελβετίας (βλέπε Κεφάλαιο 3). Όμως πρόσφατα, αυτή η διάκριση έχει θολώσει ακόμα περισσότερο, καθώς πρώην ενιαία

κράτη, υπό την πίεση του μειονοτικού εθνικισμού, ακόμα και εκεί όπου η δικαιολόγηση και η υποστήριξή του χωλαίνουν (βλέπε Πλαίσιο 2.2), υιοθετούν ομοσπονδιακές ή

ΠΛΑΙΣΙΟ 2.2

Παδανία;

Η ιταλική *Lega Nord* (Λίγκα του Βορρά) είναι ένα πολιτικό κόμμα που έχει συμμετάσχει σε κεντροδεξιές ιταλικές κυβερνήσεις και φημίζεται επίσης για την ξενοφοβική ρητορεία του. Επί ένα τέταρτο του αιώνα σχεδόν, οι ηγέτες του διεκδικούν αυξημένη αυτονομία για μερικές από τις πλουσιότερες περιοχές της Ιταλίας, όπως η Λομβαρδία, το Πεδεμόντιο και το Βενέτο. Αν και τα αίτια αυτής της επιθυμίας για ανεξαρτησία φαίνονται να είναι κυρίως οικονομικά (ενόχληση για την υποτιθέμενη αποστράγγιση του δυναμισμού αυτών των περιοχών από τη σχετική ένδεια του Νότου), έχουν προσπαθήσει να τα υποστηρίξουν επινοώντας ένα έθνος, την *Παδανία*, που υποτίθεται ότι έχει ενιαία ιστορία και κουλτούρα. Ελάχιστοι φαίνονται να πείθονται από τέτοιους ισχυρισμούς, αφού σίγουρα φαίνονται λιγότερο γνήσιοι από εκείνους των πέντε «ειδικών περιφερειών» που υπάρχουν ήδη στην Ιταλία (Σαρδηνία, Σικελία, Βάλε ντ' Αόστα, Τρεντίνο-Άλτο Αντίτζε και Φριούλι-Βενετία), στις οποίες έχει παραχωρηθεί ένας βαθμός αυτονομίας από τη δεκαετία του 1970. Όμως, η χρησιμότητα της Λίγκας ως μέλους σε πολιτικούς συνασπισμούς, όπως και η απειλή που αντιπροσωπεύει για τις ψήφους και την ικανότητα διακυβέρνησης άλλων πολιτικών κομμάτων, έχει δώσει βάρος σε μια μάλλον λιγότερο φιλόδοξη από την προηγούμενη εκστρατεία για μια ομοσπονδιακή Ιταλία — ένα κράτος που, σε τελική ανάλυση, δεν υπήρχε πριν από το 1861. Έτσι, από το 2002, διαδοχικές ιταλικές κυβερνήσεις έχουν θεσπίσει μέτρα που εκχωρούν εξουσίες, αν και πολλά από αυτά συναντούν αντιδράσεις και δεν έχουν εφαρμοστεί ακόμη. Η Παδανία μπορεί να είναι περισσότερο μύθος παρά αντικειμενικό γεγονός, και η Ιταλία στην πραγματικότητα απέχει πολύ ακόμη από το να γίνει ομοσπονδιακό κράτος. Όμως, μπορεί να κινείται, αν και διστακτικά, προς αυτή την κατεύθυνση.

ημι-ομοσπονδιακές μορφές. Το ερώτημα είναι αν αυτό θα τα σώσει από τη διάσπαση μακροπρόθεσμα.

Σε ένα πρώην ενιαίο κράτος, το Βέλγιο, ο φεντεραλισμός είναι τώρα πλήρης, έστω και αν (όπως και σε άλλα ομοσπονδιακά κράτη της Ευρώπης) δεν είναι φεντεραλισμός αμερικανικού τύπου. Το Βέλγιο, από τότε που ουσιαστικά δημιουργήθηκε εκ του μηδενός από τις ξένες δυνάμεις το 1830, ήταν γλωσσικά χωρισμένο ανάμεσα στους γαλλόφωνους Βαλόνους στο νότο και τους ολλανδόφωνους Φλαμανδούς στο βορρά. Όμως, η διακυβέρνηση και η διοίκηση της χώρας διεξάγονται στα γαλλικά, αν και πολλά από τα κυβερνητικά και διοικητικά στελέχη είναι από τη Φλάντρα, και η κύρια σύνδεσή τους με τους Βαλόνους είναι μόνο ο ρωμαιοκαθολικισμός. Η πρωτεύουσα, οι Βρυξέλλες, αν και βρίσκεται στη φλαμανδική περιοχή, ήταν (και εξακολουθεί να είναι) κυρίως γαλλόφωνη. Αυτός ο έλεγχος των γαλλόφωνων διευκολύνθηκε όχι μόνο από μια ουσιαστικά γαλλόφωνη μοναρχία, αλλά και από το γεγονός ότι η πιο εκβιομηχανοποιημένη Βαλονία παρήγαγε το μεγαλύτερο μέρος του πλούτου της χώρας. Όμως, η παρακμή της βαριάς βιομηχανίας από τη δεκαετία του 1950 και μετά αντέστρεψε την κατάσταση και το πολιτικό ρεύμα: καθώς οι Φλαμανδοί στο βορρά άρχισαν να ξεπερνούν τον γαλλόφωνο νότο σε οικονομική απόδοση, οι κάτοικοι και οι εκπρόσωποί τους άρχισαν να ζητούν αυτονομία από μια κοινότητα που, κατά τη γνώμη τους, όχι μόνο τους εξουσίαζε άδικα για περισσότερα από εκατό χρόνια αλλά τώρα επιπλέον απομυζούσε τους πόρους τους. Όμως δεν ήταν μόνοι: μια ομάδα βαλόνων πολιτικών πίστευαν ότι η περιοχή τους θα τα πήγαινε καλύτερα χωρίς τους Φλαμανδούς. Το 1993, αυτή η

ώθηση προς την αυτονομία είχε ως αποτέλεσμα να γίνει το Βέλγιο ομοσπονδιακό κράτος, το οποίο όμως ήταν ασυνήθιστο από την άποψη ότι η **εκχώρηση εξουσιών** πραγματοποιήθηκε όχι μόνο προς τρεις γεωγραφικές περιοχές –τη βαλονική περιοχή, τη φλαμανδική περιοχή και τις Βρυξέλλες– αλλά και σε τρεις «κοινότητες» –τη γαλλόφωνη, την ολλανδόφωνη και τη γερμανόφωνη.

Το σημαντικό είναι πως όταν άρχισε η διαδικασία της αποκέντρωσης, από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 ακόμη, αυτή ήταν ένας τρόπος διάχυσης των εντάσεων και όχι ένα συνειδητό πρώτο βήμα στο δρόμο προς το φεντεραλισμό. Όμως το Βέλγιο έδειχνε να ολισθαίνει αναπόφευκτα προς αυτόν το δρόμο. Νόμοι που ψηφίστηκαν το 1962 και το 1963 όρισαν τα σύνορα των γλωσσικών ομάδων. Η συνταγματική αναθεώρηση το 1970 καθόρισε γλωσσικές κοινότητες με ευθύνες στους «πολιτισμικούς» τομείς, όπως οι ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές εκπομπές και η παιδεία. Μια νέα συνταγματική αναθεώρηση το 1980 όχι μόνο παραχώρησε εκτελεστική εξουσία σε αυτές τις κοινότητες (στις οποίες δόθηκαν επίσης πρόσθετες ευθύνες στον τομέα της υγείας και της πρόνοιας), αλλά έδωσε επίσης εκτελεστική και νομοθετική εξουσία στις περιοχές της Βαλονίας και της Φλάντρας στον οικονομικό σχεδιασμό, το περιβάλλον και τις μεταφορές, και ίδρυσε ακόμα ένα δικαστήριο που να ρυθμίζει τις διαφορές ανάμεσα στις περιοχές, στις κοινότητες και στην κεντρική κυβέρνηση. Νέες αναθεωρήσεις το 1988 και το 1989 ενίσχυσαν τις εξουσίες και τις ευθύνες που είχαν ήδη εκχωρηθεί, και παραχώρησε τις ίδιες και στις Βρυξέλλες.

Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός ότι η διαδικασία αυτή δεν πήρε τέλος το 1993. Η

Η **εκχώρηση εξουσιών** είναι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την εθνική στην υποεθνική κυβέρνηση. Όμως, ο αγγλικός όρος (**devolution**) έχει πάρει μια ειδική σημασία στη Βρετανία, όπου χρησιμοποιείται ειδικά για να διευκρινίσει ότι αυτή η εκχώρηση εξουσιών δεν είναι μια πρόδρομη μορφή φεντεραλισμού, και πολύ περισσότερο πλήρους ανεξαρτησίας για τη Σκωτία και την Ουαλία.

λεγόμενη «Συμφωνία Λάμπερμοντ» τον Ιούνιο του 2001 εκχώρησε ακόμα περισσότερες εξουσίες στις περιοχές, οι οποίες τώρα έχουν το δικαίωμα, στους τομείς στους οποίους διαθέτουν τέτοιες εξουσίες, να διαπραγματεύονται με άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ αντί να αφήνουν τις διαπραγματεύσεις στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Πραγματικά, πέρα από τη φορολογία, την κοινωνική ασφάλιση, τη μοναρχία, τα σπορ και τη θέση των Βρυξελλών στην ολλανδόφωνη Φλάντρα, φαίνεται να μην υπάρχουν πολλά πράγματα που να κρατούν τη χώρα ενωμένη. Τα βελγικά κόμματα έχουν χωριστεί από καιρό σε ολλανδόφωνα και γαλλόφωνα. Μια συμφωνία ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση πρέπει να είναι γλωσσικά ισορροπημένη καθιστά το σχηματισμό κυβερνήσεων (βλέπε Κεφάλαιο 4) δυνατό, αλλά μερικές φορές πολύ δύσκολο. Μετά τις γενικές εκλογές τον Ιούνιο του 2007, η κοινοβουλευτική αριθμητική έκανε τα πράγματα τόσο πολύπλοκα, ώστε χρειάστηκαν προσπάθειες που δι-

ήρκεσαν μέχρι το 2008 για να σχηματιστεί μια κυβέρνηση συνασπισμού που να γεφυρώνει το γλωσσικό χάσμα – ένα χάσμα το οποίο στο μεταξύ διευρύνθηκε, καθώς τα κόμματα και από τις δύο πλευρές του διατύπωναν μη συμβιβάσιμες απαιτήσεις σχετικά με την εκχώρηση εξουσιών στη Φλάντρα. Όχι για πρώτη φορά, άρχισε να συζητείται ανοιχτά το ενδεχόμενο μιας διάσπασης. Όμως, όσο και αν παραπονούνται οι Βέλγοι, είναι συζητήσιμο αν μια τέτοια κίνηση θα έβρισκε υποστήριξη. Σφυγμομετρήσεις που πραγματοποιήθηκαν, όταν τον Δεκέμβριο του 2006 ένας γαλλόφωνος τηλεοπτικός σταθμός παρουσίασε μια πλαστή είδηση για υποτιθέμενη μονόπλευρη ανακήρυξη ανεξαρτησίας από το φλαμανδικό κοινοβούλιο, έδειξαν διαφωνία της πλειοψηφίας και από τα δύο γλωσσικά στρατόπεδα. Από την άλλη πλευρά, σφυγμομετρήσεις που πραγματοποιήθηκαν μετά τις γενικές εκλογές του 2007 έδειξαν ότι αυξάνεται η υποστήριξη της ανεξαρτησίας στη Φλάνδρα.*

Φυσικά, υπάρχει ένα πρόσφατο ευρωπαϊκό προηγούμενο για τη διάσπαση ενός κράτους στα δύο. Το 1993, η Τσεχική Δημοκρατία και η Σλοβακία προχώρησαν σε ένα «βελοούδινο διαζύγιο» χωρίς μεγάλες αντιδράσεις, δίνοντας τέλος στην ομοσπονδία που είχε δημιουργηθεί πρώτη φορά το 1969, γύρω στα πενήντα χρόνια μετά την ίδρυση του κράτους μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Το διαζύγιο επήλθε περισσότερο επειδή ο λαός ικανοποίησε την επιθυ-

* Οι σχέσεις των δύο κοινοτήτων εισήλθαν σε νέα περίοδο έντασης, όταν μετά τις εκλογές το 2010 κλήθηκαν να σχηματίσουν κυβέρνηση οι νικητές των εκλογών στις δύο κοινότητες, η Φιλελεύθερη Συμμαχία στη Φλάνδρα και το Σοσιαλιστικό Κόμμα στη Βαλονία. Τα δύο κόμματα –πέραν των διαφορών τους σε κλασικά οικονομικο-κοινωνικά ζητήματα– διατηρούν άκρως αντίθετες θέσεις στο ζήτημα της θεσμικής μετεξέλιξης της ομοσπονδίας, με το φλαμανδικό κόμμα να υποστηρίζει τη διάσπαση και το βαλονικό να επιθυμεί τη διατήρηση της ομοσπονδίας. Η διάρκεια των διαπραγματεύσεων για το σχηματισμό κυβέρνησης, η οποία ξεπέρασε τους οκτώ μήνες τον Φεβρουάριο του 2011, είναι η μεγαλύτερη στην ευρωπαϊκή πολιτική ιστορία. (Σ.Τ.Ε.)

μία των πολιτικών παρά επειδή οι πολιτικοί αποφάσισαν να δώσουν επιτέλους στο λαό αυτό που ήθελε, ενώ στο Βέλγιο μπορούμε να πούμε ότι οι πολιτικοί αντικατόπτριζαν τη λαϊκή επιθυμία στον ίδιο βαθμό στον οποίο τη διαμόρφωναν. Επίσης, τα πράγματα ήταν πιο εύκολα για τους πρώην Τσεχοσλοβάκους από όσο θα ήταν για τους δυσαρεστημένους Βέλγους γιατί κάθε περιοχή είχε τη δική της αναγνωρισμένη πρωτεύουσα. Όμως, είναι δύσκολο να φανταστούμε τη Φλάντρα να ανεξαρτητοποιείται από το Βέλγιο αφήνοντας στη Βαλονία τις Βρυξέλλες (οι οποίες μπορεί να είναι γαλλόφωνες αλλά βρίσκονται στη Φλάντρα). Μια άλλη διαφορά με την περίπτωση του Βελγίου έγκειται στο γεγονός ότι η κύρια ώθηση για τη διάσπαση της χώρας προήλθε από τη μικρότερη, φτωχότερη και οικονομικά υπανάπτυκτη περιοχή, τη Σλοβακία, όπου οι πολιτικοί προσπάθησαν με κάθε τρόπο να δημιουργήσουν φόβους για γλωσσικές παραχωρήσεις (μεταξύ άλλων) προς την ουγγρόφωνη μειονότητά της. Κατά κύριο λόγο, οι τσέχοι πολιτικοί ήταν αρχικά απρόθυμοι να προχωρήσουν σε μια διάλυση της ομοσπονδίας, και δέχτηκαν μόνο όταν έγινε φανερό ότι οι Σλοβάκοι θα εμποδίζουν την πρόοδο σε όλους τους τομείς μέχρι να αποσπάσουν τη συγκατάθεσή τους. Με δεδομένη τη συχνά ταραχώδη φύση της πολιτικής στη Σλοβακία κατά τη δεκαετία του 1990, και την πολύ βραδύτερη οικονομικά ανάπτυξη σε σχέση με την Τσεχική Δημοκρατία, είναι φανερό ποιος ωφέληθηκε από τη διάσπαση.

«Ασύμμετρος» φεντεραλισμός – Ισπανία

Το μάθημα που προκύπτει από το Βέλγιο είναι ότι η αποκέντρωση, αντί να ικανο-

ΒΑΣΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Η Ισπανία είναι ένα κράτος που αποτελείται από αρκετά ιστορικά βασίλεια, μερικά από τα οποία δεν συμφιλιώθηκαν ποτέ ολοκληρωτικά με την κυριαρχία της Μαδρίτης. Μετά την επistroφή της στη δημοκρατική διακυβέρνηση στα τέλη της δεκαετίας του 1970, έχει παραχωρήσει σε μερικές από τις περιοχές της μεγαλύτερη αυτονομία. Απομένει να δούμε αν αυτή η ευέλικτη επιλογή θα μπορέσει να σώσει την Ισπανία από την αυτονομιστική θία, ή ακόμα και από την τελική της διάσπαση.

ποιήσει την επιθυμία για μεγαλύτερη αυτονομία, μπορεί να ανοίξει την όρεξη για ακόμα περισσότερη. Όμως, αυτό δεν έχει αποθαρρύνει τους πολιτικούς σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη –κυρίως στην Ισπανία, στη Βρετανία και πιο πρόσφατα στην Ιταλία (βλέπε Πλαίσιο 2.2)– να προτείνουν την εκχώρηση εξουσιών ως ένα είδος «λύσης» στο «πρόβλημα» του μειονοτικού εθνικισμού (Χάρτης 2.1).

Η Ισπανία, μετά την απαλλαγή της από την απολυταρχική δικτατορία στα τέλη της δεκαετίας του 1970, έχει μεταφέρει αυξημένες εξουσίες και αρμοδιότητες στις «αυτόνομες κοινότητες» ή αυτόνομες περιοχές της. Πολλές από αυτές είναι ιστορικά βασίλεια και έχουν διατηρήσει μια αίσθηση διακριτής οντότητας, παρόλο που επί εκατοντάδες χρόνια αποτελούσαν μέρος ενός από τα πιο συγκεντρωτικά ενιαία κράτη της Ευρώπης. Όμως, αυτή η μεταφορά εξουσιών έχει προχωρήσει βαθμιαία, με βάση τις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και την καθεμία από τις δεκαεπτά αυτόνομες κοινότητες που ιδρύθηκαν με το σύνταγμα του 1978, και οι οποίες τώρα έχουν εκλεγμένη συνέλευση και κυβέρνηση. Σύμφωνα με την καταστατική συμφωνία που έχει πραγματοποιήσει



Χάρτης 2.1 Οι αυτόνομες κοινότητες της Ισπανίας

κάθε κοινότητα με το κράτος, η καθεμία διαθέτει ένα μοναδικό φάσμα εξουσιών, με εξαίρεση στα θέματα που αφορούν την άμυνα και την εξωτερική πολιτική, σημαντικά σημεία της κοινωνικής ασφάλισης και των μακροοικονομικών, τα οποία υπόκεινται στη διαχείριση του κέντρου. Μπορούν να ασκούν αυτές τις εξουσίες με όποιο τρόπο επιθυμούν, με την προϋπόθεση να μην έρχονται σε σύγκρουση με το σύνταγμα, το οποίο, αν και μερικοί θεωρούν ότι θα οδηγήσει σε προβλήματα στο μέλλον αναγνωρίζοντας και διασφαλίζοντας «το δικαίωμα της αυτονομίας στις *εθνικότητες* και τις περιοχές» (πλάγια γράμματα του συγγραφέα), από την άλλη πλευρά θέτει επίσης ως όρο την «αδιαίρετη ενότητα του Ισπανικού Έθνους».

Όμως, οι αυτόνομες κοινότητες της Ισπανίας δεν θέλησαν (ή δεν μπόρεσαν)

να επιτύχουν όλες το ίδιο επίπεδο αυτονομίας με εκείνο που έχει, για παράδειγμα, η περιοχή των Βάσκων και η Καταλονία. Για αυτό λέγεται ότι η Ισπανία εφαρμόζει έναν «διαφοροποιημένο» ή «ασύμμετρο» φεντεραλισμό (βλέπε Agranoff, 1996). Υπό αυτό το υβριδικό σύστημα, το μεγαλύτερο μέρος της χώρας φαίνεται ακόμη να λειτουργεί ως ενιαίο κράτος, αν και με κάποια εκχώρηση εξουσιών στις περιφέρειες. Όμως, ταυτόχρονα, υπάρχουν μέρη της χώρας τα οποία φαίνονται από κάθε άποψη να ανήκουν σε ένα ομοσπονδιακό κράτος, ή ακόμα και να είναι ανεξάρτητες χώρες. Θεωρητικά (δηλαδή, συνταγματικά) η Ισπανία δεν είναι ομοσπονδιακό κράτος – οι εξουσίες που διαθέτουν μερικές από τις περιοχές της, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς, δεν ορίζονται από το σύνταγμα. Όμως, θα ήταν ανεδαφικό να νομίσει

κανείς ότι οι εξουσίες αυτές θα μπορούσαν να αφαιρεθούν στο μέλλον, ή ότι πολλοί από τους κατοίκους αυτών των περιοχών δεν τις θεωρούν μη απαλλοτριώσιμα δικαιώματα. Το ερώτημα τώρα δεν είναι τόσο πολύ αν η Ισπανία είναι ή δεν είναι ομοσπονδιακό κράτος, ή αν βρίσκεται ή όχι καθ' οδόν προς το φεντεραλισμό, αλλά κατά πόσο ο φεντεραλισμός –υβριδικός ή καθαρός– θα είναι αρκετός για να αποτρέψει την τελική της διάσπαση.

Μέσα στα τριάντα πέντε χρόνια αφότου η βασκική αυτονομιστική οργάνωση *Euskadi Ta Azkatasuna* (ETA) άρχισε την τρομοκρατική της δράση κατά της δικτατορίας του Franco, σκοτώθηκαν πάνω από 800 άτομα. Εταιρείες σε μία από τις πλουσιότερες περιοχές της Ισπανίας έχουν καταβάλει εκατομμύρια ευρώ για προστασία, με τη μορφή ενός εκβιαστικού «επαναστατικού φόρου» προς μια οργάνωση η οποία με τον αγώνα της (*kale borroka* ή «πάλη του δρόμου») έχει προκαλέσει βλάβες εκατομμυρίων ευρώ σε περιουσίες. Η ETA απαιτεί ανεξαρτησία για την περιοχή που οι Βάσκοι ονομάζουν *Euskadi* και οι Ισπανοί *el País Vasco*, Χώρα των Βάσκων, με τους πιο ένθερμους υποστηρικτές της να δέχονται την «καταστροφολογική» θέση ότι, αν δεν επιτευχθεί αυτή η ανεξαρτησία, η «φυλή» των Βάσκων θα εξοντωθεί από προσώπου γης από τη «γεννοκτονία» της ισπανικής κυβέρνησης. Αυτό έχει οδηγήσει σε μια επαναστατική στρατηγική με την οποία η τρομοκρατία υποτίθεται ότι θα υποχρεώσει τις αρχές να προχωρήσουν σε καταστολή, η οποία θα δημιουργήσει υποστήριξη για περισσότερη βία, μέχρι που τελικά το κόστος για την Ισπανία θα γίνει πολύ μεγάλο. Για αυτόν το λόγο, η ελπίδα ότι ο ερχομός της δημοκρατίας θα έδινε τέλος στη δράση της ETA ήταν ανεδαφική. Η Χώρα των Βάσκων

μπορεί να έχει δικό της κοινοβούλιο και δική της αστυνομία, μπορεί να ελέγχει την παιδεία ή ακόμα και τη φορολογία, αλλά σε σχετική και όχι μόνο απόλυτη βάση, έχουν πραγματοποιηθεί πολύ περισσότερες τρομοκρατικές ενέργειες μετά το θάνατο του Franco παρά πριν από αυτόν, και τα τελευταία χρόνια αυτές στρέφονταν επίσης και κατά «μαλακών στόχων», όπως ντόπιοι πολιτικοί και ξένοι τουρίστες.

Η ισπανική κυβέρνηση, όμως, έχει αποκλείσει την απόσχιση. Μπορεί η περιοχή να ήταν μια αυτόνομη κοινότητα με μοναδική πολιτιστική κληρονομιά, αλλά ζουν σε αυτή εκατοντάδες χιλιάδες άτομα τα οποία θεωρούν τον εαυτό τους είτε αποκλειστικά Ισπανούς είτε *και* Ισπανούς (κάτι που ίσχυε για την πλειοψηφία του πληθυσμού της περιοχής) (βλέπε Πλαίσιο 2.3), και αυτό καθιστούσε αδύνατον ένα «βελοούδινο διαζύγιο» όπως εκείνο της Τσεχοσλοβακίας. Επίσης, υποστηρίζει η Μαδρίτη, η Χώρα των Βάσκων δεν είναι παρά ένα τμήμα ενός ακατάλυτου κράτους – παρά το γεγονός ότι το σύνταγμα του 1978 δεν υποστηρίχτηκε από την πλειοψηφία του πληθυσμού της Χώρας των Βάσκων, επειδή τα ειρηνικά εθνικιστικά κόμματα τους ζήτησαν να το μοιχοκότάρουν. Αυτά τα κόμματα –ιδιαίτερα το *Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco* (EAJ-PNV)– συνεχίζουν να τα πηγαίνουν πολύ καλύτερα από τους εξτρεμιστές στις περιφερειακές εκλογές, υπερισχύοντας των υποψηφίων από τους τοπικούς κλάδους των εθνικών κομμάτων που κυβερνούν την περιοχή, προς μεγάλο εκνευρισμό των δευτέρων. Αυτός ο εκνευρισμός, για να μην πούμε οργή, έγινε ακόμα μεγαλύτερος όταν μετριοπαθείς εθνικιστές, στη διάρκεια μιας βραχύβιας ανακωχής το 1998 και το 1999, έδειξαν ότι εξέταζαν το ενδεχόμενο δια-

ΠΛΑΙΣΙΟ 2.3**Πολλαπλές ταυτότητες: οι αριθμοί – και ο δρόμος προς τα εμπρός;**

Οι έρευνες δείχνουν ότι όλο και πιο λίγοι κάτοικοι των πιο αυτόνομων «εθνών» της Ισπανίας θεωρούν τον εαυτό τους Ισπανό ή «περισσότερο Ισπανό» παρά, π.χ., Καταλανό ή Βάσκο. Στην Καταλονία, έχει αυξηθεί ο αριθμός εκείνων που αισθάνονται Καταλανοί ή «περισσότερο Καταλανοί», ενώ ο αριθμός εκείνων που βλέπουν τον εαυτό τους ως και τα δύο έχει παραμείνει ίδιος. Στη Χώρα των Βάσκων, έχει παραμείνει ίδιος ο αριθμός εκείνων που αισθάνονται Βάσκοι ή «περισσότεροι Βάσκοι», ενώ εκείνοι που αισθάνονται εξίσου Βάσκοι και Ισπανοί έχει αυξηθεί, πιθανόν επειδή είναι λιγότεροι εκείνοι που βλέπουν τον εαυτό τους ως Ισπανό ή «περισσότερο Ισπανό». Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι τα λεπτομερή στοιχεία ποικίλλουν σημαντικά από χρόνο σε χρόνο. Για παράδειγμα, το 1992 (τη χρονιά των Ολυμπιακών Αγώνων της Βαρκελώνης, της Παγκόσμιας Έκθεσης της Σεβίλλης και της πεντακοσιοστής επετείου της ανακάλυψης της Αμερικής) είδε μια προσωρινή αύξηση εκείνων που αισθάνονται εξίσου Ισπανοί και Βάσκοι ή Καταλανοί.

Πίνακας 2.1 Πολλαπλές ταυτότητες

	1979 (%)	2001 (%)
Αισθάνομαι:		
Μόνο Βάσκος ή περισσότερο Βάσκος παρά Ισπανός	50	50
Εξίσου Βάσκος και Ισπανός	25	35
Περισσότερο Ισπανός παρά Βάσκος ή μόνο Ισπανός	25	10
	1979 (%)	2001 (%)
Αισθάνομαι:		
Μόνο Καταλανός ή περισσότερο Καταλανός παρά Ισπανός	25	40
Εξίσου Καταλανός και Ισπανός	35	35
Περισσότερο Ισπανός παρά Καταλανός ή μόνο Ισπανός	35	20

Πηγή: Προσαρμοσμένος από το Martinez-Herrera (2002), ποσοστά στρογγυλοποιημένα στο πλησιέστερο 5%.

πραγμάτευσης με την ETA, ή ακόμα και συνεργασίας με την πολιτική της πτέρυγα, την *Batasuna* – ένα κόμμα που σήμερα έχει κηρυχθεί εκτός νόμου στην Ισπανία έπειτα από έναν αμφιλεγόμενο νόμο που ψηφίστηκε το 2002, και το οποίο βρίσκεται επίσης στον κατάλογο των εκτός νόμου οργανώσεων της ΕΕ (βλέπε Bale, 2007).

Από την άλλη πλευρά, θα ήταν λάθος να θεωρήσουμε ότι η «Μαδρίτη» είναι ένας ενοποιητικός παράγοντας: υπάρχουν σοβαρές διαφορές ανάμεσα στο κεντροδεξιό Λαϊκό Κόμμα (PP) *Partido Popular*, το οποίο ακολουθεί σκληροπυρηνική γραμμή, και το κεντροαριστερό Σοσιαλιστικό Κόμμα (PSOE), το οποίο έχει δείξει μεγαλύτερη

διάθεση για συνομιλίες. Αλλά και η ETA, φυσικά, έχει τις δικές της φατρίες, πράγμα που μπορεί να εξηγεί γιατί οι διαπραγματεύσεις που έδειχναν ότι μπορεί να είχαν αποτέλεσμα πήραν τέλος ξαφνικά έπειτα από μια έκρηξη βόμβας στο αεροδρόμιο της Μαδρίτης το 2006.

Στο μεταξύ, οι πιο μετριοπαθείς εθνικιστές δεν έχουν παραμείνει άπραγοι. Από το 2003, το ΕΑJ-PNV φλερτάρει με την ιδέα μιας τροποποίησης του «νόμου της Γκουέρνικα» (ο οποίος διέπει τις σχέσεις ανάμεσα στην περιοχή των Βάσκων και την ισπανική κυβέρνηση) που θα δημιουργούσε ένα «ελεύθερο κράτος συνδεδεμένο με την Ισπανία». Η τροποποίηση υποτίθεται ότι θα υποβαλλόταν για έγκριση στο ισπανικό κοινοβούλιο και, κατόπιν, με δημοψήφισμα, στους ψηφοφόρους της Χώρας των Βάσκων. Παρά τις σφυγμομετρήσεις που έδειχναν ότι ένα τέτοιο δημοψήφισμα θα γινόταν ευχαρίστως δεκτό, αλλά το αποτέλεσμα του οποίου δεν θα ήταν απαραίτητα υπέρ της ανεξαρτησίας, η Μαδρίτη συνεχίζει να υπενθυμίζει στη βασιλική κυβέρνηση ότι δεν υπάρχει πιθανότητα να γίνει δεκτή μια τέτοια τροποποίηση από το ισπανικό κοινοβούλιο και ότι, ακόμα και αν γινόταν, θα γινόταν προσφυγή στο Συνταγματικό Δικαστήριο (βλέπε Κεφάλαιο 3), το οποίο κατά πάσα πιθανότητα θα την ακύρωνε. Όμως, η οργή δεν ήταν το μοναδικό συναίσθημα. Μερικοί θεώρησαν ότι η απόρριψη αυτών των αιτημάτων «κοινής κυριαρχίας» ήταν υποκριτική, αφού αυτή ακριβώς είναι η λύση που προτιμά η Μαδρίτη για τη βρετανική αποικία του Γιβραλτάρ στα νότια παράλια της Ισπανίας – μια περιοχή την οποία συνεχίζει να διεκδικεί παρά τη σαφή προτίμηση του πληθυσμού της να παραμείνει βρετανικός –, ενώ ταυτόχρονα επιμένει ότι έχει κάθε δικαίωμα να διατηρήσει τις

δικές της κτήσεις στο Μαρόκο (Θεούτα και Μελίγια).

Μια πρόσθετη δυσκολία για την ισπανική κυβέρνηση είναι ότι κάθε παραχώρηση στις απαιτήσεις εκείνων που θέλουν περισσότερη αυτονομία για μια περιοχή θα γίνει αντικείμενο εκμετάλλευσης από άλλους που θέλουν επίσης αυτονομία για τη δική τους. Μετά τις απαιτήσεις των μετριοπαθών βάσκων εθνικιστών για ένα δημοψήφισμα για το θέμα της κοινής κυριαρχίας, οι καταλανοί ομόλογοί τους ζήτησαν και πάλι να αναγνωριστεί η Καταλονία ως «έθνος» και να υπάρχει μία και μόνο κυβέρνηση στην Καταλονία, η οποία, εκτός από τον έλεγχο που είχε ήδη στην παιδεία, στον πολιτισμό, στην υγεία και στη δημόσια τάξη, θα έχει επίσης τον τελευταίο λόγο για τα δημόσια οικονομικά και θα αντιπροσωπεύεται ξεχωριστά από την Ισπανία στην ΕΕ και άλλα διεθνή σώματα. Η κεντροδεξιά κυβέρνηση της Μαδρίτης αμέσως απέρριψε την πρόταση, επισημαίνοντας για άλλη μια φορά ότι στην Καταλονία ζουν εκατομμύρια άνθρωποι που θεωρούν τον εαυτό τους (τουλάχιστον εν μέρει) Ισπανό. Όμως, η κεντροαριστερή κυβέρνηση του PSOE που εκλέχθηκε το 2004, εν μέρει επειδή ήταν κυβέρνηση μειοψηφίας (βλέπε Κεφάλαιο 4) και στηριζόταν στην υποστήριξη μερικών εθνικιστικών κομμάτων, αποδέχτηκε πιο υποχωρητική (βλέπε Πλαίσιο 2.4).

Ωστόσο, η κυβέρνηση της Μαδρίτης, ανεξάρτητα από το ιδεολογικό της πρόσωπο, είναι υποχρεωμένη να αντιμετωπίσει το γεγονός ότι τυχόν πρόσθετα πρόνομια που θα παραχωρήσει στις επονομαζόμενες αυτόνομες κοινότητες «πρώτης ταχύτητας» (στις «εθνικότητες» της Καταλονίας, της Χώρας των Βάσκων και της Γαλικίας) θα προκαλέσουν νέες απαιτή-

ΠΛΑΙΣΙΟ 2.4**Καταλονία – Εθνικότητα και έθνος**

Η Καταλονία, η πρωτεύουσα της οποίας, η Βαρκελώνη, είναι μία από τις πιο θαυμάσιες πόλεις της Ευρώπης, βρίσκεται (μαζί με τη Χώρα των Βάσκων) στην εμπροσθοφυλακή της διεκδίκησης και άσκησης των δικαιωμάτων της ως αυτόνομης κοινότητας. Ο πλούτος της, οι γλωσσικές της διαφορές (έξι εκατομμύρια μιλούν καταλανικά εκτός από ισπανικά) και μια ιστορία ανεξαρτησίας της παρέχουν βάσεις για να διεκδικήσει την ιδιότητα του έθνους – ή τουλάχιστον για να διεκδικεί ειδική μεταχείριση σε σύγκριση με άλλες αυτόνομες κοινότητες, των οποίων η ένδειξη, η ιστορία και το γεγονός ότι μιλούν *Καστελάνο* (τα ισπανικά που μιλιούνται σε όλη τη χώρα) σημαίνουν ότι εξαρτώνται πολύ περισσότερο από τη Μαδρίτη. Ο καταλανικός εθνικισμός μπορεί να μην έχει πάρει βίαιη μορφή, αλλά έχει βαθιές εθνογλωσσικές ρίζες (Miley, 2007) και πρέπει να αντιμετωπίζεται εξίσου σοβαρά με τον βασκικό. Η Καταλονία παίρνει πολύ σοβαρά την ανεξαρτησία της: η *Generalitat* – η κυβέρνησή της – όχι μόνο προωθεί την καταλανική γλώσσα και διαπραγματεύεται μερικές συμφωνίες απευθείας με την ΕΕ (βλέπε Roller, 2004), αλλά και έχει δικές της «εξωτερικές σχέσεις» με άλλες κυβερνήσεις. Τα καταλανικά κόμματα το έχουν επιτύχει αυτό προσφέροντας την υποστήριξη των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους που στέλνουν στο εθνικό κοινοβούλιο στη Μαδρίτη τόσο σε δεξιές όσο και σε αριστερές κυβερνήσεις. Η στρατηγική αυτή, είτε χαρακτηριστεί κυνική είτε επιδέξια, έχει αποδειχτεί επιτυχημένη σε τέτοιο βαθμό, ώστε η Καταλονία να έχει πλέον περισσότερη εξουσία και κύρος από πολλές περιοχές κρατών με τυπικά ομοσπονδιακή δομή, ιδιαίτερα μάλιστα μετά τον νέο νόμο περί αυτονομίας (*Estatut d'autonomia*). Πρόκειται για μια αναθεώρηση του καταστατικού χάρτη που θεσπίζει τα δικαιώματα και τις εξουσίες της περιοχής απέναντι στην κεντρική κυβέρνηση στη Μαδρίτη, η οποία (παρά τις νομικές αντιδράσεις του κεντροδεξιού Λαϊκού Κόμματος *Partido Popular*) επικυρώθηκε με δημοψήφισμα τον Ιούνιο του 2006. Σε πρακτικό επίπεδο, με αυτόν το νόμο η Καταλονία απέκτησε μεγαλύτερο έλεγχο στη φορολογία, στη δικαιοσύνη και στις εσωτερικές υποθέσεις της, καθώς και στα λιμάνια και στα αεροδρόμιά της. Όμως, ενώ το προοίμιο του νόμου αναφέρεται στο γεγονός ότι οι Καταλανοί θεωρούν τους εαυτούς τους ένα *έθνος*, το δεύτερο άρθρο του προχωρεί μόνο μέχρι του σημείου να αναγνωρίσει την πραγματικότητα της Καταλονίας ως *εθνικότητας*. Ήταν πέντε επιπλέον λέξεις με τις οποίες αποφεύχθηκε η σύγκρουση με το ισπανικό σύνταγμα. Απομένει να δούμε αν μια τέτοια σύγκρουση είναι τελικά αναπόφευκτη.

σεις για ισότιμη μεταχείριση από κοινότητες που αρχικά θεωρούνταν απλές «περιοχές» (όπως οι Κανάριες Νήσοι και η Ανδαλουσία). Αν αυτές οι απαιτήσεις ικανοποιηθούν, τότε (α) η Ισπανία μπορεί να

γίνει τελικά ένα καθαρά ομοσπονδιακό κράτος ή (β), αν οι «εθνικότητες» δεν διαθέτουν μεγαλύτερη αυτονομία από τις «περιοχές», μπορεί να απαιτήσουν πλήρη ανεξαρτησία (ή και τα δύο). Από την άλλη

πλευρά, με δεδομένο τον αριθμό εκείνων που ανήκουν στις «εθνικότητες» και αισθάνονται και Ισπανοί, εκτός από Βάσκοι ή Καταλανοί κ.λπ., (βλέπε Núñez, 2001: 22-5), δεν υπάρχει λόγος να θεωρήσουμε ότι, ακόμα και αν επιτρεπόταν μια ψηφοφορία, θα υπήρχε αρκετή υποστήριξη της πρότασης για ανεξαρτησία.

Βρετανία – Άλλο ένα υβριδικό μοντέλο

Η μόνη ευρωπαϊκή χώρα έξω από τα Βαλκάνια που συναγωνίζεται την Ισπανία ως προς την πιθανότητα εκδήλωσης βίας σε σχέση με τον μειονοτικό εθνικισμό είναι η Βρετανία, και συγκεκριμένα η Βόρεια Ιρλανδία. Έχει κάνει κι αυτή σημαντικά βήματα προς μια ημι-ομοσπονδιακή λύση υπό την οποία διαφορετικές περιοχές απολαμβάνουν διαφορετικά δικαιώματα. Θα εξετάσουμε τη Σκωτία και την Ουαλία παρακάτω, αλλά θα αρχίσουμε με τη Βόρεια Ιρλανδία (Χάρτης 2.2).

Η βρετανική επαρχία της Βόρειας Ιρλανδίας (ή Ulster) δημιουργήθηκε γιατί, αν και η Ιρλανδία απέκτησε την ανεξαρτησία της από τη Μεγάλη Βρετανία στη δεκαετία



Χάρτης 2.2 Τα Βρετανικά Νησιά – Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία

του 1920, η πλειοψηφία του προτεσταντικού πληθυσμού στις βορειοανατολικές έξι επαρχίες του νησιού παρέμεινε αφοσιωμένη στην Ένωση. Η Βόρεια Ιρλανδία είχε δική της κυβέρνηση και κοινοβούλιο, αλλά ο κατά κύριο λόγο προτεσταντικός και «ενωτικός» πληθυσμός επέμενε ότι παρ' όλα αυτά αποτελούσε μέρος του Ηνωμένου Βασιλείου. Το ποσοστό των ρωμαιοκαθολικών με την ίδια νοοτροπία ήταν πολύ μικρό, με τους περισσότερους να είναι «εθνικιστές» και να επιδιώκουν μια «ενωμένη Ιρλανδία» μακροπρόθεσμα. Η επιδίωξη αυτού του στόχου με βίαια μέσα από τον Ιρλανδικό Δημοκρατικό Στρατό (IRA), όμως, δεν είχε μεγάλη υποστήριξη μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1960 και τις αρχές της δεκαετίας του 1970, όταν, έπειτα από βίαια επεισόδια που πυροδοτήθηκαν από προ-

ΒΑΣΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Η Βρετανία, όπως και η Ισπανία, προσέφερε στις εθνικότητες που την απαρτίζουν διάφορα επίπεδα αυτονομίας για να περιορίσει τον μειονοτικό εθνικισμό. Η κατάστασή της είναι μάλλον πιο πολύπλοκη, γιατί μερικοί στη Βόρεια Ιρλανδία θα ήθελαν να ενωθεί η επαρχία με τη Δημοκρατία της Ιρλανδίας και έχουν περάσει σε ένοπλη δράση για να πετύχουν το σκοπό τους. Αυτή η θίαη σύγκρουση φαίνεται να έχει τελειώσει, αλλά δεν είναι βέβαιο ότι η Βρετανία θα διατηρήσει την τωρινή μορφή της μακροπρόθεσμα.

σπάθειες να αντιμετωπιστούν παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που κατήγγειλαν οι ρωμαιοκαθολικοί, η βρετανική κυβέρνηση αρχικά έστειλε στρατεύματα και κατόπιν επέβαλε την άμεση διακυβέρνηση του Λονδίνου. Έτσι ακολούθησαν δύο δεκαετίες με τρομοκρατικές επιθέσεις υψηλού προφίλ τόσο στην επαρχία της Βόρειας Ιρλανδίας όσο και στην κυρίως χώρα (που χρηματοδοτούνταν εν μέρει από υποστηρικτές της ενωμένης Ιρλανδικής δημοκρατίας στις ΗΠΑ), καθώς και ανελέητες σεχταριστικές δολοφονίες αντιποίνων χαμηλού προφίλ, όχι μόνο από τον IRA αλλά και από προτεσταντικές παραστρατιωτικές οργανώσεις – μερικές υποτίθεται με τη συνεργασία των επίσημων δυνάμεων ασφαλείας.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, είχε γίνει φανερό σε πολλούς οπαδούς της ανεξαρτησίας της Βόρειας Ιρλανδίας ότι, παρά το τεράστιο κόστος για τη Βρετανία σε ανθρώπινες ζωές, ασφάλεια και, κυρίως, χρήματα των φορολογουμένων, ο «ένοπλος αγώνας» δεν θα κατόρθωνε να εκδιώξει τους Βρετανούς από τη Βόρεια Ιρλανδία όσο η πλειοψηφία του πληθυσμού παρέμενε αφοσιωμένη στην Ένωση. Στο μεταξύ, η απόφαση της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας και της Βρετανίας ναβάλουν τέλος στη βία οδήγησε πρώτα στην «Αγγλο-Ιρλανδική Συμφωνία» (1985) και μετά στη «Διακήρυξη της Ντάουνινγκ Στρίτ» (Δεκέμβριος 1993), η οποία επιδίωξε να θεσμοποιήσει τη διακυβερνητική και διασυννοριακή συνεργασία, και δημιούργησε ένα νέο *quid pro quo*. Το Λονδίνο (δηλώνοντας ότι δεν έχει «ιδιοτελές στρατηγικό ή οικονομικό συμφέρον στη Βόρεια Ιρλανδία») τώρα αναγνώριζε το ενδεχόμενο μιας ενωμένης Ιρλανδίας, ενώ το Δουβλίνο αναγνώριζε ότι αυτό θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο με τη συναίνεση της πλειοψη-

φίας στον Βορρά. Αυτά τα μέτρα οικοδόμησης εμπιστοσύνης, αν και ανησύχησαν τους σκληροπυρηνικούς ενωτικούς, ήταν αρκετά για να δελεάσουν το Σιν Φέιν (Sinn Féin), το οποίο θεωρούνταν ευρέως η πολιτική πτέρυγα του IRA, να αρχίσει συνομιλίες με τους Βρετανούς – συνομιλίες που τελικά οδήγησαν σε ανακωχή και στη δημιουργία μιας εκλεγμένης Βορειοϊρλανδικής Συνέλευσης και μιας εκτελεστικής αρχής στην οποία θα συμμετείχαν όλα τα βορειοϊρλανδικά κόμματα ανάλογα με τις ψήφους που συγκέντρωναν (με τα μέτρα αυτά να ενισχύονται από ένα δημοψήφισμα, από την αποφυλάκιση των παραστρατιωτικών κρατουμένων και από μια υπόσχεση από μέρους του IRA και άλλων στρατιωτικών δυνάμεων ότι θα αφοπλιστούν).

Κάποιοι πίστευαν ότι αυτή η πολιτική πρόοδος ήταν εφήμερη. Τα κόμματα δεν μπορούσαν να συνεργαστούν και τον Οκτώβριο του 2002 ανεστάλη η λειτουργία της Εκτελεστικής Αρχής της Βόρειας Ιρλανδίας στο Στόρμοντ και η απογοητευμένη βρετανική κυβέρνηση επέβαλε και πάλι άμεση διακυβέρνηση από το βρετανικό κοινοβούλιο. Κάτι εξίσου απογοητευτικό, αλλά ίσως όχι τόσο απρόσμενο, ήταν ότι το χάσμα ανάμεσα στις κοινότητες των προτεσταντών και καθολικών – το οποίο αφορούσε πάντα όχι τόσο πολύ σχολαστικές δογματικές διαφωνίες όσο θέματα πολιτισμικής ταυτότητας και κοινωνικών δικτύων – έδειχνε να έχει βαθύνει, ενισχυμένο από την παρακμή των ανάμεικτων γειτονιών και τη μείωση του αριθμού των μεικτών γάμων. Η εμβάθυνση, αντί για τη μείωση, της εχθρότητας ανάμεσα στις δύο κοινότητες αντικατοπτρίστηκε και στο πολιτικό επίπεδο. Τον Νοέμβριο του 2003, η υποστήριξη για το σκληροπυρηνικό Δημοκρατικό Ενωτικό Κόμμα (Democratic Unio-

nist Party – DUP) και για το Σιν Φέιν αυξήθηκε, σε βάρος των επίσημων Ενωτικών του Άλστερ (Ulster Unionists) και του Σοσιαλδημοκρατικού και Φιλελεύθερου Κόμματος (Social Democratic and Liberal Party – SDLP), αντίστοιχα. Οι μετριοπαθείς έχαναν από τους εξτρεμιστές. Όμως, υπήρχε και μια άλλη πιο αισιόδοξη θεώρηση: αν γινόταν συμφωνία, θα ήταν πιο πιθανό να αντέξει αν είχε επιτευχθεί από κόμματα που μπορούσαν να ισχυριστούν ότι εκπροσωπούσαν γνήσια είτε τους «ενωτικούς», που εύλογα φοβούνταν ότι θα τους «πουλήσουν» οι Βρετανοί με αποτέλεσμα να χά-

σουν την πλειοψηφία τους στον αυξανόμενο καθολικό πληθυσμό, είτε τους «ρεπουμπλικάνους», που ήθελαν τόσο να υπερασπίσουν τους καθολικούς από τις επιθέσεις των προτεσταντών όσο και να επιτύχουν μια ένωση της Ιρλανδίας το συντομότερο δυνατόν. Φαίνεται ότι αυτή η ανάλυση ήταν σωστή (βλέπε Πλαίσιο 2.5).

Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι τα προβλήματα στη Βόρεια Ιρλανδία είχαν ταλαιπωρήσει τον βρετανικό πληθυσμό και έξω από την επαρχία αυτή καθαυτήν. Αν μπορούμε να πιστέψουμε τις σφυγμομετρήσεις, η πλειοψηφία επιρρίπτει ευθύνες

ΠΛΑΙΣΙΟ 2.5

Οι πρώην ορκισμένοι εχθροί ανταλλάσσουν χαμόγελα – Οι σκληροπυρηνικοί συμμετέχουν στο Στόρμοντ, 8 Μαΐου 2007

Το 2004 δεν υπήρχε πλέον μεγάλη αισιοδοξία για την ειρηνευτική διαδικασία στη Βόρεια Ιρλανδία. Η λειτουργία της κοινής κυβέρνησης του Στόρμοντ παρέμενε σε αναστολή, με τη συμφωνία ανάμεσα στα κόμματα που είχαν εκλεγεί στη Συνέλευση να ναυαγεί από την άρνηση του IRA να δώσει φωτογραφικές αποδείξεις του αφοπλισμού του. Τα πράγματα επιδεινώθηκαν όταν η οργάνωση κατηγορήθηκε ευρέως για μια ληστεία πολλών εκατομμυρίων λιρών προς το τέλος του αιώνα. Η κατάσταση βελτιώθηκε, όμως, προς τα τέλη του 2005, όταν το σώμα στο οποίο είχε ανατεθεί ο αφοπλισμός γνωμοδότησε ότι ο IRA είχε όντως αφοπλιστεί – ένα συμπέρασμα το οποίο επιβεβαίωσε τον Οκτώβριο του 2006. Στο μεταξύ, η βρετανική και η ιρλανδική κυβέρνηση αποφάσισαν ότι ήταν ώρα να προσπαθήσουν να επιβάλουν στα κόμματα την επανέναρξη των συνομιλιών, και επίσης να ασκήσουν πίεση (με επιτυχία, όπως αποδείχτηκε) ώστε το Σιν Φέιν να διακηρύξει την υποστήριξή του προς την αστυνομία και τη δικαιοσύνη της Βόρειας Ιρλανδίας. Νέες εκλογές που έγιναν την άνοιξη του 2007 επιβεβαίωσαν τον ηγετικό ρόλο του Σιν Φέιν στην εθνικιστική πλευρά και του Δημοκρατικού Ενωτικού Κόμματος (DUP) στην καθεστωτική πλευρά, ενώ η προθεσμία που επέβαλε η βρετανική κυβέρνηση για το σχηματισμό μιας εκτελεστικής αρχής είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των προσπαθειών. Τον Μάιο του 2007, ο ηγέτης του DUP, ο ογδοντάρης Ian Paisley, πεπεισμένος πλέον ότι οι εθνικιστές θα τηρούσαν την υπόσχεσή τους να μην καταφύγουν ποτέ ξανά στη βία και ότι είχε εξασφαλισμένη μια θέση στην ιστορία, ανέλαβε τη θέση του πρωθυπουργού, με αντιπρόεδρο της κυβέρνησης τον Martin McGuinness, πρώην διοικητή του IRA και μέλος του Σιν Φέιν.

και στις δύο πλευρές για το πρόβλημα, ενώ η υποστήριξη για μια ενωμένη Ιρλανδία, αν και δεν φτάνει να αποτελέσει πλειοψηφία, είναι σημαντικά υψηλότερη από την αντίπαλη θέση που θέλει να παραμείνει η επαρχία μέρος της Βρετανίας επ' αόριστον. Ωστόσο, αυτές οι απόψεις δεν ισχύουν για τη Σκωτία, η οποία απέκτησε κοινοβούλιο το 1997 – εν μέρει, υποστηρίζουν μερικοί, για να σταματήσουν οι εκκλήσεις των εθνικιστών για κατάργηση της Πράξης Ένωσης του 1707. Η υποστήριξη της ανεξαρτησίας της Ουαλίας (η οποία είχε απορροφηθεί πολύ νωρίτερα και δεν θα μπορούσε ποτέ να εδραιώσει μια τέτοια καθαρή διεκδίκηση αυτοδιακυβέρνησης) ήταν πάντα πολύ μικρότερη, κάτι που φαίνεται από την πολύ μικρή πλειοψηφία (με πολύ μεγάλη αποχή) η οποία, το 1997, ενέκρινε την ίδρυση μιας συνέλευσης χωρίς την εξουσία διαμόρφωσης της φορολογίας η οποία είχε εκχωρηθεί στο νέο νομοθετικό σώμα της Σκωτίας. Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι ως τώρα υπάρχουν ελάχιστες ενδείξεις (σε σύγκριση με το Βέλγιο και την Ισπανία) ότι αυτά τα μέτρα αντιπροσωπεύουν μια «ολισθηρή πλαγιά» που οδηγεί σε έναν πληρέστερο φεντεραλισμό και μια πιθανή απειλή για το ίδιο το βρετανικό κράτος. Έχουν υπάρξει προτροπές να δοθούν περισσότερες εξουσίες στα νέα νομοθετικά και εκτελεστικά σώματα – ιδιαίτερα στην Ουαλία, όπου οι πολιτικοί θα ήθελαν να βρίσκονται σε τουλάχιστον ισότιμη θέση με τους σκωτσέζους ομολόγους τους. Οι δεύτεροι, για παράδειγμα, έχουν κύριες νομοθετικές εξουσίες για τα περισσότερα καθημερινά θέματα, συμπεριλαμβανομένων της υγείας, της εκπαίδευσης, των κοινωνικών υπηρεσιών και των μεταφορών, καθώς και το δικαίωμα να μεταβάλλουν τη φορολογία. Η Ουαλία απέκτησε πρόσφατα περι-

σότερες εξουσίες, αλλά θα ήθελε να είναι στο επίπεδο της Σκωτίας.

Τα κόμματα τόσο στη Σκωτία όσο και στην Ουαλία επιθυμούν επίσης να αποστασιοποιηθούν από τα κόμματα του βρετανικού κοινοβουλίου. Όμως, μπορεί να υποστηρίξει κανείς ότι αυτές οι εξελίξεις επισκιάστηκαν –τουλάχιστον στα μέσα ενημέρωσης– από τις ανησυχίες για τη δημοσία απάθεια και το υπερβολικό κόστος της κατασκευής νέων κοινοβουλευτικών και κυβερνητικών κτιρίων. Επιπλέον, αν ο σκοπός της εκχώρησης εξουσιών από το Εργατικό Κόμμα, το οποίο και προχώρησε τις διαδικασίες εκχώρησης εξουσιών μέσω της προκήρυξης των δημοψηφισμάτων, ήταν να πάψει να χάνει ψήφους από τα εθνικιστικά κόμματα, όπως τους Σκωτσέζους Εθνικιστές και τους Ουαλούς *Plaid Cymru*, στις βρετανικές εκλογές, μέχρι τώρα φαίνεται ότι αυτός ο ελιγμός ήταν αποτελεσματικός. Είναι αλήθεια ότι και τα δύο κόμματα τα έχουν πάει πολύ καλύτερα στις εκλογές του αντίστοιχου κοινοβουλίου τους – τόσο καλά μάλιστα, ώστε το 2007 οι εθνικιστές υπερίσχυαν τόσο στην Ουαλία όσο και στη Σκωτία (βλέπε Πλαίσιο 2.6). Όμως, η υποστήριξη προς τα εθνικιστικά κόμματα στις γενικές βρετανικές εκλογές έχει μειωθεί. Στο μεταξύ, οι φόβοι ότι η εκχώρηση εξουσιών στη Σκωτία και στην Ουαλία μπορεί να πυροδοτήσει έναν σοβαρό «αγγλικό αντίκτυπο» –ίσως ως διαμαρτυρία επειδή οι σκωτσέζοι (και ουαλοί) βουλευτές στο βρετανικό κοινοβούλιο του Γουεστμίνστερ ψηφίζουν για νομοσχέδια που στην πραγματικότητα δεν επηρεάζουν τους δικούς τους ψηφοφόρους– δεν φαίνονται να υλοποιούνται στην πράξη (έξω από το Συντηρητικό Κόμμα τουλάχιστον). Είναι άλλωστε χαρακτηριστικό ότι σε μια σφυγμομέτρηση τον Νοέμ-

ΠΛΑΙΣΙΟ 2.6**Η σημασία του ονόματος – Σκωτική Εκτελεστική Αρχή ή Κυβέρνηση**

Μία από τις πρώτες επίσημες κινήσεις του Σκωτικού Εθνικού Κόμματος (Scottish National Party – SNP), αφού σχημάτισε κυβέρνηση μετά τις εκλογές του 2007, ήταν να δηλώσει ότι η Σκωτική Εκτελεστική Αρχή στο εξής θα ονομάζεται Σκωτική Κυβέρνηση – μια κίνηση που, όπως υποστήριξαν μερικοί, θα κόστιζε μια μικρή περιουσία, αφού έπρεπε να αλλάξουν επιστολόχαρτα, ενημερωτικό υλικό, έγγραφα και σήματα. Όμως, αυτή η μετονομασία, επισήμαιναν κάποιοι, ήταν καθαρά επιφανειακή. Το νομικό όνομα της κυβέρνησης θα συνέχιζε να είναι Σκωτική Εκτελεστική Αρχή, ώστε να μη χρειαστεί να τροποποιηθεί ο νόμος περί Σκωτίας με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η εκχώρηση των εξουσιών. Η τροποποίηση του νόμου μπορεί να ήταν δύσκολη γιατί το SNP πήρε την εξουσία ως κυβέρνηση μειοψηφίας (βλέπε Κεφάλαιο 4), και αυτό σήμαινε ότι θα δυσκολευόταν να νομοθετήσει πάνω σε ένα τόσο επίμαχο ζήτημα. Στο ίδιο εμπόδιο προσκρούει και η ένθερμη φιλοδοξία του SNP να πραγματοποιήσει δημοψήφισμα με θέμα «την αποκατάσταση μιας ανεξάρτητης Σκωτίας», όπως το θέτει ο αρχηγός του. Η υπόσχεσή του να διεξαγάγει έναν «εθνικό διάλογο» για το συνταγματικό μέλλον της χώρας παρουσιάζει ενδιαφέρον: αν δεν του αρέσουν αυτά που θα ακούσει στο διάλογο, θα πιέσει παρ' όλα αυτά για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος;

βριο του 2006, η οποία γνώρισε μεγάλη δημοσιότητα, φάνηκε ότι οι άγγλοι ψηφοφόροι ήταν υπέρ της ανεξαρτησίας της Σκωτίας σε μεγαλύτερο βαθμό από τους σκωτσέζους ψηφοφόρους!

Η προοπτική, λοιπόν, μιας πλήρως ομοσπονδιακής Βρετανίας με ξεχωριστά κοινοβούλια για καθένα από τα έθνη της φαίνεται αυτή τη στιγμή να είναι μακρινή – ιδιαίτερα με δεδομένη την απουσία ενός γραπτού βρετανικού συντάγματος (και την απουσία πίεσης για τη δημιουργία του) που θα εγγυόταν την ύπαρξη και τα δικαιώματα αυτών των κοινοβουλίων. Από την άλλη πλευρά, όπως και στην Ισπανία, θα ήταν εξίσου υπερβολικό να θεωρήσουμε ότι, απλά και μόνο επειδή το εθνικό κοινοβούλιο (δηλαδή το βρετανικό κοινοβούλιο του Γουεστμίνστερ) είναι ακόμη τεχνικά κυρίαρχο και επομένως μπορεί να ανακαλέ-

σει τυχόν δικαιώματα και εξουσίες που έχει εκχωρήσει σε υποεθνικά νομοθετικά και εκτελεστικά σώματα, θα ήταν πολιτικά εφικτό να κάνει κάτι τέτοιο, με εξαίρεση εκείνα τα σώματα που είναι τόσο διηρημένα εσωτερικά ώστε να μην μπορούν να λειτουργήσουν (όπως έγινε με τη Συνέλευση της Βόρειας Ιρλανδίας, η οποία είχε περιπέσει σε αδιέξοδο). Έτσι, δεν είναι παράξενο που μερικοί συνταγματολόγοι υποστηρίζουν ότι η Βρετανία είναι τώρα ένα ημι-ομοσπονδιακό σύστημα (το οποίο όμως λειτουργεί με έναν «διαφοροποιημένο» ή «ασύμμετρο» φεντεραλισμό όπως η Ισπανία), και μπορεί τελικά να «φτάσει ως το τέλος». Αν συνέβαινε αυτό, δεν υπάρχει εγγύηση ότι μια τέτοια κίνηση θα ήταν το τέλος της διαδικασίας, ιδιαίτερα στη Σκωτία, όπου μπορούν να γίνουν γόνιμες συγκρίσεις με την Καταλονία (Greer, 2007).