



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Catalonië

*Schrikbeeld of voorbeeld naar keuze*

Mamadouh, V.; van der Wusten, H.

#### Publication date

2018

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Geografie

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Mamadouh, V., & van der Wusten, H. (2018). Catalonië: Schrikbeeld of voorbeeld naar keuze. *Geografie*, 27(4), 23-25. <https://geografie.nl/artikel/cataloni%C3%AB-schrikbeeld-of-voorbeeld-naar-keuze>

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Tegen wil en dank wordt de EU betrokken in het conflict rond de bestuurlijke status van Catalonië. Regionalisten en afscheidingsnationalisten zijn zwaar teleurgesteld over de stilte van EU-zijde.



Op 7 december betuigden 45.000 demonstranten in Brussel hun steun aan de afgezette leider Carles Puigdemont en andere kopstukken die uit hun functie gezet waren na het uitroepen van de Catalaanse onafhankelijkheid. Een groot aantal deelnemers was met de bus uit Catalonië gekomen.

FOTO: ROBERT VITALI/ONDARASSEMBLEA/CAT

# Catalonië

## SCHRIKBEELD OF VOORBEELD NAAR KEUZE

De Europese Unie heeft twee lagen, een Europese laag en een van lidstaten, die sterk met elkaar verbonden zijn. In de Raad van Ministers én in de Europese Raad (van staatshoofden en eerste ministers) functioneren de lidstaten op Europees niveau. In het Europees Parlement worden de leden gekozen via stemmingen binnen de lidstaten. Toch worden beide lagen vaak als de belichaming van tegengestelde krachten gezien: de één in de richting van een gecentraliseerde, 'supranationale' unie, de ander richting een stelsel van autonome, 'soevereine' staten. Daartussen speelt zich de slag af om de feitelijke, dagelijkse krachtsverhouding.

### REGIONALE TUSSENVERDIEPING

Sinds 1993 bestaat er binnen de EU ook enige ruimte voor een 'tussenverdiesping', namelijk die tussen het strikt lokale bestuur en het centrale niveau van de afzonderlijke lidstaten in. Op EU-niveau heeft dit tussenniveau enige inbreng gekregen in de vorm van het Comité van de Regio's. Zo zijn lokale en regionale overheden vertegenwoordigd in Brussel. Binnen de afzonderlijke lidstaten zelf krijgt de regionale tussenverdiesping steeds meer ruimte – deels onder invloed van de EU – voor het implementeren van ruimtelijk beleid met de structuurfondsen, het cohesiefonds en INTERREG, een programma gericht op de grensregio's.

De helderheid van het bestuurlijke grondplan van de EU wordt behalve door die tussenlaag ook ondergraven door de toetreding van nieuwe lidstaten. De ongelijksoortigheid van alle lidstaten wordt steeds groter: ze zijn weliswaar juridisch gelijkwaardig, maar verschillen sterk in demografisch, economisch, militair en politiek

gewicht. Denk aan Malta en Luxemburg tegenover Duitsland.

Telkens weer wordt het bestuurlijke grondplan van de EU op de proef gesteld. Zo heeft de autonome regio Catalonië haar positie in de Spaanse tussenverdiesping nadrukkelijk ter discussie gesteld en de wens uitgesproken zich af te scheiden van de Spaanse staat. Maar liefst wel binnen de Europese Unie.

### SCHAALVERKLEINING

Al langer bestaat het ideaal om – vaak binnen het grotere geheel van de Europese samenwerking – terug te grijpen op kleinere bestuurlijke basiseenheden als 'lidstaten'. Zo zouden vooral grotere lidstaten verdwijnen en zouden ook de grote verschillen in gewicht tussen de lidstaten op te heffen zijn.

In de tijd van het Verdrag van Maastricht (1992) en de discussie over federalisering en een 'Europa van regio's' gaf Freddy Heineken twee Leidse historici, Wesseling en Van den Doel, opdracht een nieuwe kaart van Europa te tekenen. Hun Eurotopia bestond uit kleinere, op historische regio's gestoelde lidstaten. Twintig jaar later is een dergelijk voorstel weer aan de orde om de EU te midden van de vele crisissen een herstart te laten maken. De Duitse Europarlementariër Ulrike Guérot lanceerde in 2013 een manifest voor een Europese republiek: een republiek van Europese regio's.

De EU heeft echter nooit serieus aan het bestaan van staten of deelstaten gesleuteld. Wel wil de Commissie regionale en lokale overheden graag betrekken als gesprekspartners en beleidsmakers voor het regionaal beleid, het cohesiebeleid en sinds kort ook de stedelijke agenda.

## 98 potentiële lidstaten : de nachtmerrie van Jean-Claude Juncker?

NUTS-1 regio's in de EU  
Bron: Eurostat, EuroGlobalMap



### FEDERAAL EN CENTRAAL

Onder de 28 lidstaten zitten federaties en gecentraliseerde eenheidsstaten en alles daar tussenin. Alle met verschillende bevoegdheden voor de tussenverdiepingen.

Federaties bestaan uit territoriale eenheden met grondwettelijk gegarandeerde autonomie in bepaalde bestuurlijke sectoren plus een overkoepelend bestuur, de federale overheid, waarin bevoegdheden op andere terreinen gezamenlijk worden uitgeoefend. Het samenwerkingsverband kan zo licht zijn dat men liever spreekt over een confederatie. Maar waar de scheidslijn ligt, is niet eenvoudig aan te geven. Eén van de criteria is het recht op afscheiding. In een confederatie kan een lidstaat zelf besluiten uit te treden, in een federatie kan dit pas als de federale overheid en de andere lidstaten daarmee instemmen.

Aan het andere uiterste staan eenheidsstaten, waar elke bestuurlijke bevoegdheid van lagere orde afgeleid is van het centrale staatsniveau. De centrale staat kan bevoegdheden decentraliseren en aan de regionale of de lokale overheden overdragen, maar ze kan die op elk moment terugnemen.

De laatste decennia zien we in Europa een toenemende decentralisatie van bevoegdheden in eenheidsstaten, zoals in Nederland, terwijl het centrale niveau in federaties zich bij tijd en wijle toezichtmogelijkheden toe-eigent. In de praktijk is het onderscheid tussen federaties en eenheidsstaten dus niet meer zo strikt.

### NATIES

Het beeld wordt nog vertroebeld door het bestaan van naties. Het huidige statensysteem wordt verbeeld als een systeem van natiestaten.

De staat is dan de politieke organisatie van een natie die de bevolking van de staat belichaamt en die de staat legitimeert.

Maar deze inkadering van de wereld heeft zijn beperkingen. Want wat maakt een sociale groep een natie? Een gemeenschappelijke taal? Etniciteit? Brandende vaderlandsliefde met een onomstreden bepaling van wat dat vaderland inhoudt? Gezamenlijk gevoelens te behoren tot een gedeelte, overkoepelende historische eenheid? Het zijn omstreden definities, naar voren gebracht door politieke bewegingen met tegenstrijdige claims op eenzelfde territorium of bevolking.

Ook op het bestaan van menige staat valt wat af te dingen. In sommige staten heeft de centrale overheid nauwelijks of geen controle over het eigen grondgebied en ontbeert ze legitimering in de ogen van de ingezetenen ('falende staten'). Of ze worden niet geaccepteerd door de andere staten ('quasistaten').

Ook binnen de EU zijn er regio's die zich als natie opstellen en die soms een eigen staat willen vormen. Dat veronderstelt afscheiding van de bestaande lidstaat en dat gaat niet zonder toestemming van die lidstaat. De acceptatie van zo'n nieuwe staat als lidstaat van de EU moet via een nieuwe toegangsonderhandeling, waarbij alle zittende lidstaten (inclusief het voormalig vaderland) akkoord gaan.

### CATALAANSE UITDAGING

Spanje kent een bestuursstelsel dat tendert naar een multinationale federatie, hoewel de staat die naam niet draagt. Na de onderdrukking van de culturele diversiteit van het land tijdens het autoritaire regime van Franco kwam men in het volgende, democratische regime in 1978 met veel moeite een constitutie overeen met variërende vormen van autonomie voor de regio's – vooral met het oog op Baskenland en Catalonië.

In Catalonië werden de kansen op zelfbestuur vele jaren uitgedragen door een krachtige beweging die zich hard maakte voor de regionale economische ontwikkeling en de modernisering van Barcelona. Daarbij werd de rol van de Catalaanse taal vergroot en gebruikt om de aparte regionale identiteit te onderstrepen. De claim van het bestaan van een Catalaanse natie werd hiermee versterkt en de vraag om maximalisering van de eigen autonomie gemobiliseerd.

Een vernieuwd statuut dat de Catalaanse regering in 2006 overeenkwam met de centrale Spaanse autoriteiten, werd na een politieke verschuiving in Madrid en afkeuring door het Spaanse hooggerechtshof afgewezen. De Spaanse nationalistenvonden een formele Catalaanse natie een stap te ver gaan en een gevaar voor het voortbestaan van de Spaanse natie. En dat maakte dat steeds meer Catalanen zich vóór een scherper afgebakende, ruimere autonomie uitspraken. Tijdens de economische crisis namen de conflicten toe. Uiteindelijk besloot het regionale parlement tot een referendum over onafhankelijkheid, waarop de Spaanse overheid dit verbood. De Catalaanse overheid zette het referendum toch door op 1 oktober 2017. De Spaanse overheid probeerde dit te voorkomen, en de Catalanen richtten daarop illegale kiesbureaus op. Degenen die hun stem uitbrachten, steunden de onafhankelijk-

Tot zijn verbijstering werd Puigdemont in Denemarken de oren gewassen door lokale politici. Zij verweten hem de Spaanse grondwet te overtreden en balkanisering na te jagen.

heid, een resultaat dat Madrid natuurlijk niet erkende. Er werden nieuwe verkiezingen voor de regionale assemblee uitgeschreven.

De Catalaanse uitdaging is op sterk verzet gestuit van de Spaanse centrale regering en van de hoogste Spaanse gerechtelijke instanties. Het streven naar afscheiding of ten minste een staat met meer autonomie heeft voorlopig geleid tot een patstelling met diametraal tegenover elkaar staande partijen en een hooglopend verschil van opvattingen binnen Catalonië zelf. De (ex-)voorzitter van de Catalaanse regering, Puigdemont, is naar Brussel gevlucht om uit handen van de Spaanse politie te blijven en politieke steun bij de EU te vinden. Na nieuwe regionale verkiezingen zou hij weer regeren, maar dat mocht van de Spaanse wet niet op afstand.

## EUROPESE STILTE

De EU heeft zich al die tijd nagenoeg stilgehouden. Zelfs het Comité van de Regio's (CoR) liet heel weinig van zich horen. De kersverse voorzitter – de Belgische Karl-Heinz Lambertz, voormalig premier van de Duitstalige gemeenschap – sprak in oktober de eerste State of the Union gezien vanuit de regio's en de steden uit. Terwijl de Catalaanse 'president' Puigdemont op het punt stond een afscheidingsverklaring af te leggen, deed de president van de Europese Raad Donald Tusk (als gast aanwezig bij het CoR) een eenmalig dringend beroep op Puigdemont om dat na te laten. De voorzitter van het CoR besteedde aan het eind van zijn rede een minimale passage aan niet nader aangeduide risico's van de Catalaanse crisis voor de Unie en kondigde een verdere gedachtewisseling aan, maar daarover is in de stukken niets te vinden. Toen Puigdemont later in Brussel opdook, vond hij in de officiële EU-burelen gesloten deuren.

Het is op zich begrijpelijk dat de EU zich terughoudend opstelt in deze kwestie binnen een lidstaat. Maar er kunnen vaker spanningen optreden in de verhoudingen tussen bestuurslagen in lidstaten, alleen al omdat de rol van de tussenverdieping in kracht toeneemt. En waar de bestuurslagen in conflict raken, kan het dak op den duur niet ongeschonden blijven.

## GEEN 98

Enkele dagen na de oproepen van Tusk en Lambertz zei de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, in een toespraak op de Universiteit van Luxemburg dat hij niet graag zou zien dat de Europese Unie over 15 jaar bestaat uit 98 staten. Dat aantal staat voor de 98 NUTS 1-regio's die Eurostat, het statistisch bureau van de EU, onderscheidt (waarvan 4 in Nederland). Juncker vond de samenwerking met 28 lidstaten al ingewikkeld genoeg. Het blijft een vreemde stellingname voor de voormalige premier van Luxemburg, een van de kleinste lidstaten en beduidend kleiner dan Catalonië.

Voor sommigen is de stilte vanuit Europa een onaangename verrassing. Denk aan de steun van de EU voor afscheidingen op de Balkan en vooral voor Kosovo – waar de Unie een grote rol speelt in het bestuur en de opbouw van het land, en het EU-lidmaatschap in het vooruitzicht stelt. Het verschil zit in het feit dat



Spanje een rechtsstaat is en dat de niet-constitutionele organisatie van het referendum in Catalonië onacceptabel is voor de EU. Daar komt bij de angst voor precedentwerking onder de vele lidstaten die soortgelijke regio's met nationale pretenties hebben.

Ook vinden sommigen het onverteerbaar dat de Spaanse regering niet tot orde wordt geroepen vanwege haar optreden tegen de Catalanen, terwijl het Europese Parlement en de Commissie de Poolse regering wel met stappen dreigen wegens ondermijning van de rechtsstaat.

## LESSEN UIT NUUK?

Na de Catalaanse verkiezingen van 21 december duurt de patstelling voort. De Belgische justitie wilde Puigdemont niet uitleveren. Hij reisde in januari naar Denemarken voor een publiek debat aan de universiteit van Kopenhagen. Hij kreeg de wind van voren van lokale politicologen die hem verweten de Spaanse grondwet te overtreden en balkanisering na te jagen. Puigdemont promoveerde Catalonië als een zuidelijk Denemarken: klein, rijk, innovatief en een open samenleving. Maar hij verklaarde het Europa van de regio's dood. Volgens hem willen de lidstaten net zo min een Europa van de regio's als oliemaatschappijen elektrische auto's. Deense politici waren verdeeld. Sommigen weigerden Puigdemont te ontmoeten, anderen deden dat wel. De voormalige premier van Groenland (nu Deens parlamentslid) nodigde hem uit naar Nuuk te komen, om lering te trekken uit de vreedzame manier waarop Groenland meer autonomie heeft onderhandeld met Denemarken. De Europese instellingen speelden toen geen rol. Groenland stapte trouwens meteen uit de EEG.

De EU gaat voorlopig niet in op Puigdemonts verzoek om bemiddeling. De Unie zou dit alleen doen als ze van beide kanten een verzoek krijgt. Maar de Spaanse overheid wil daar uiteraard niets van weten.

Het door Spanje tegen Puigdemont uitgevaardigde arrestatiebevel verdeelt de EU verder. België doet daar niets mee, maar op doorreis vanuit Finland werd de Catalaanse ex-president door de Duitse politie wel aangehouden. In Catalonië leidde dat tot felle betogingen. Ook de tegenstanders van afscheiding gaan nog steeds massaal de straat op. Wordt onherroepelijk vervolgd. •